

*Carlos Reynoso Castillo\**

## Justicia laboral (la reforma pendiente)

En el presente trabajo el autor presenta los diferentes aspectos y temas que están involucrados cuando se habla de "justicia laboral". Se aborda primero lo relativo al concepto de justicia laboral, para después analizar los problemas que hoy en día aquejan a los tribunales del trabajo, en varias partes del mundo. Este trabajo busca participar con algunas ideas en el actual debate en el curso de México sobre la posibilidad de modificar el esquema de solución de conflictos laborales adoptado en el país desde principios de siglo..

*in this work, the author presents the different aspects and themes entailed by "labor justice". First of all, he trata the issues related to the concept of labor justice, afterwards, the problems aquejan the tribunales del trabajo nowadays in several parts of the world. This work seeks to participate with some ideas in the current debate in México on the possibility to modify the scheme to solve labor conflicts that country has adopted from the beginning of the century.*

**Sumario: I. Introducción: a) Concepto de justicia laboral, b) Tipos de conflictos de trabajo. / H. Sistemas de solución de conflictos. / III. Estructura y organización de la justicia laboral. / IV. Principios procesales. / V. Conclusiones.**

### Í. Introducción

La relación trabajador-empleador por múltiples razones conlleva la existencia de, por lo menos, dos puntos de vista sobre el trabajo y la manera como el mismo se lleva a cabo, así también los diferentes efectos que de él se derivan como son las obligaciones, los derechos, etc. Esta inevitable doble perspectiva provoca necesariamente el surgimiento de conflictos de muy diversa naturaleza e involucra también las más variadas temáticas. En una sociedad que se pretenda organizada por normas convenientes, adecuadas y contando con un estado de derecho vigente, esos conflictos deben disponer de causas adecuadas para resolverse y dejar, en la medida de

lo posible, satisfechos a los participantes en los mismos. De esta manera, los diferentes mecanismos que se tengan para resolver dichos conflictos deberán orientarse para, finalmente, lograr una justicia que coadyuve a tener una convivencia sana en la sociedad de que se trate.

Para ciertas concepciones teóricas el Estado "mediatiza e institucionaliza" los conflictos entre el capital y el trabajo, en la medida que el Estado establece las formas en que dichos conflictos deberán solucionarse,<sup>1</sup> tal función se traduce más bien en un encuadramiento, jurídico en la mayoría de los casos, que señala los márgenes dentro de los cuales la conflictividad pueda darse y, por supuesto controlarse; y no podría ser de otra manera, un Estado que fomente el enfrentamiento en detrimento de la convivencia y el respeto entre los miembros de una sociedad, un Estado que no procure orientar y dar

\* Profesor de Derecho del Trabajo en la Universidad Autónoma Metropolitana, ciudad de México, Asesor Laboral. El presente trabajo fue presentado en el Encuentro Iberoamericano de Justicia laboral, celebrado en la ciudad de San José, Costa Rica, en junio de 1999, y por invitación de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, así como por la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

1. Cf. ONATE, Santiago, "Administración de justicia y composición de conflictos laborales", en *El derecho laboral*, Colecc. El Obrero Mexicano, núm. 4, Ed. Sielo XXI, IIS-UNAM, México. 1985, p. 75.

cauce a los problemas que surjan en los diferentes ámbitos de la sociedad, estará creando los espacios para que la anarquía vaya ganando terreno a la estabilidad necesaria para el desarrollo de un país.

Sin duda, el mundo del trabajo en una sociedad ocupa un lugar preponderante, así como los mecanismos e instancias que en cada país se hayan creado para que las relaciones laborales que ahí se suceden sean las adecuadas; sin embargo, hoy en día no pareciera aún encontrarse la instancia idónea y los mecanismos que logren tales objetivos de paz laboral y dejen satisfechos a los actores laborales (trabajadores, empleadores y gobiernos) en un margen razonable.

Con estas notas deseamos en una primera y somera aproximación participar en este debate en torno a la justicia laboral, en atención a las siguientes premisas:

- Primero, asumiendo de entrada que se trata de un tema cuya complejidad y diversidad temática exige un amplio análisis y que, sobre todo, por razones de extensión, las consideraciones que aquí hacemos pueden ser vistas tan sólo como simples opiniones iniciales, todas ellas susceptibles de debate, que requerirían de una investigación más profunda.
- Segundo, que dados los diversos significados que la expresión "justicia laboral" tiene, conviene precisar qué tanto el tema de las instancias competentes para resolver los conflictos como la forma de resolverlos son, en buena parte de la doctrina, los temas recurrentes, y de los cuales también aquí han captado más nuestra atención.
- Tercero, de manera coincidente en muchos países latinoamericanos la doctrina laboral, al referirse a la justicia laboral, la describe como sinónimo de ineficiencia, corrupción, lentitud, entre otros, como males consustanciales al concepto mismo de justicia laboral.
- Cuarto, esta forma "comúnmente aceptada" de ver a la justicia laboral se traduce en la doctrina en análisis endógenos que centran su atención en tratar de mostrar cómo las instancias y los procedimientos aplicados por las mismas no funcionan o se han desvirtuado, antes que indagar las causas internas y ex terna que en tal o cual sistema han derivado en tal situación.
- Quinto, a manera de hipótesis probablemente no suficientemente demostrada en este trabajo, nos parece que los análisis disponibles a la fecha en la doctrina, adolecen de grandes limitaciones, en la medida que centran su atención en parte de los aspectos involucrados en el tema y no en su integridad, lo cual al momento de avanzar y sugerir correctivos que habrán de incorporarse en una determinada política laboral de un país, también arrastran tal deficiencia, al proponer avances no sólo en alguno o algunos de los

aspectos que tienen que ver con la justicia laboral, perpetuándose así los problemas recurrentes.

- Sexto, es por ello que consideramos que el análisis de la justicia laboral debe hacerse de una manera integral en donde se revisen y señalen las deficiencias y carencias de los aspectos internos a los sistemas encargados de impartir y administrar justicia laboral, pero también que el horizonte se amplíe para buscar en el contexto que la rodea las razones que han llevado a ver en las instancias de administrar justicia laboral verdaderas desviaciones en los proyectos de nación que muchos países latinoamericanos se plantearon a principios de siglo, como en el caso de México.

Teniendo como marco de referencia estas ideas, trataremos inicialmente de abordar dos de los problemas a los que la doctrina ha dedicado amplios espacios como son el concepto de justicia laboral y los tipos de conflictos de trabajo, para pasar después a ver, bajo el rubro de los sistemas de solución de conflictos, las respuestas que en cada caso se han dado para solucionar los conflictos de trabajo, para luego dedicar algunos comentarios a la estructura, organización y procedimientos de la justicia laboral. Está por demás anunciar que a todo lo largo de estas notas la referencia a la situación de México es constante.

#### **a) Concepto de justicia laboral**

En una primera aproximación al tema que nos ocupa, se puede advertir cómo los mecanismos creados para solucionar los problemas laborales son diversos en función, muchas veces del tipo de conflicto que se plantea, pero a aquellos mecanismos creados por el Estado para fungir de manera institucional como instancias para dirimir conflictos se les conoce comúnmente como justicia laboral. Pero esta acepción generalmente válida y aceptada tiene también una gran dosis de ambigüedad, ya que varía dependiendo muchas veces del autor que se consulte y del país y contexto de que se trate, es por ello que resulta necesario ahondar un poco más en las dificultades y variantes que presenta este concepto.

En América Latina, señalaba desde hace años el Maestro Barba elata, "es muy frecuente llamar 'justicia del trabajo' al conjunto de cuestiones ligadas a la organización y al procedimiento de los tribunales del trabajo."<sup>2</sup> La idea generalizada, al

2. Cf. BARBAGELATA, H.I.-I.j "Introducción aux institutions du droit du travail en Amérique Latine", Presses Universitaires de Louvain, 1980, p. 186.

hablar de justicia laboral, es evocar estos dos elementos, que son las instituciones y los procedimientos seguidos ante las mismas.<sup>3</sup> Sin embargo, nos parece que esta visión hasta cierto punto tradicional de la justicia laboral bien puede ser considerada como una concepción en sentido estricto, y que también se puede ver al tema en un horizonte más amplio o en un sentido amplio.

Desde este otro ángulo y en un sentido amplio, la justicia laboral puede conceptualizarse como todos aquellos mecanismos existentes en un sistema de relaciones laborales, formalizados o no, con los cuales se busca atender y solucionar los problemas que tiene como origen la relación de trabajo.<sup>4</sup> Así, bajo esta óptica tendríamos que analizar, entre otros aspectos, aquellos mecanismos que, acordados bilateralmente, las partes han creado para atender y solucionar algún conflicto derivado de las relaciones de producción.

Pero también en algunos desarrollos doctrinales, la idea de justicia en general toca otros ámbitos del conocimiento, filosófico incluso, ya que se señala si realmente es conveniente hablar de justicia, por ejemplo laboral, cuando las instancias encargadas de aplicar y dar cumplimiento a una norma, realizan una función más bien de supervisión y no participan, en términos generales, en el diseño de tal norma. Así por ejemplo, destacados laboristas como el Dr. Néstor de Buen han señalado que habitualmente cuando se habla del acto de juzgar, se alude a la tarea de los jueces; sin embargo, señala De Buen: "La justicia es función del legislador, no del juez. Es la norma la que es justa cuando es general, lo que quiere decir que no acepta excepciones", de esta manera la tarea desempeñada por los jueces debiera ser simplemente aplicar la ley,<sup>5</sup> esta concepción diversa de la idea de justicia, en nuestro

caso laboral, pone de manifiesto no sólo lo complejo que resulta abarcar el tema, sino también la diversidad de campos y temáticas que bajo el término justicia laboral estarían involucrados.

### **b) Tipos de conflictos de trabajo**

La complejidad que el mundo del trabajo ha venido adquiriendo a lo largo de los años es muy amplia, por un lado el crecimiento de los tipos y estructuras de las empresas, así como sus necesidades, y por otro la incorporación a las relaciones de producción de un cada vez mayor y diverso tipo de trabajadores se ha traducido también en una conflictividad mayor no sólo en cuanto a su número sino también por su variedad y complejidad.

Con la expresión "conflicto de trabajo" se han querido identificar aquellas diversas controversias o diferendos que pueden surgir entre los trabajadores y los empleadores, tratándose del trabajo subordinado que es objeto de regulación del derecho laboral, aunque a veces hay asuntos que tienen conexión o derivaciones en otras ramas, como la civil. Pero esta ubicación de los conflictos de trabajo, de los cuales finalmente ha de conocer la justicia laboral, se han diversificado al grado de que hoy existen conflictos que si bien es cierto tienen un origen laboral, no necesariamente lo son, como es el del no pago de haberes de un fondo para trabajadores, en caso de un despido, caso en el cual se plantea la necesidad de demandar a dicho fondo con la finalidad de rescatar los derechos que, en dicho sistema o esquema, ya haya adquirido el trabajador<sup>6</sup>

Frente a esta situación, hoy en día a más conflictos, el análisis e intento de solución de los mismos requiere de una adecuada clasificación y tipología que oriente no sólo el análisis teórico, sino también una adecuada estrategia para su solución.

En ese esfuerzo de abstracción y de sistematización es que de tiempo atrás se han elaborado diversas clasificaciones de los conflictos laborales; así, por ejemplo, en atención a los sujetos que participan en las relaciones laborales, se habla de conflictos entre trabajadores y patrones, los conflictos intersindicales los conflictos entre un sindicato obrero y sus agremiados, los conflictos entre los mismos trabajadores y los conflictos entre patrones.<sup>7</sup> En otras ocasiones se habla de una "clasificación bipartita" de los

3. Véase en ese sentido la opinión de Mario DE LA CUEVA, Cf. "El nuevo derecho mexicano del trabajo", Vol. II, Porrúa, México, 1979, p. 528.

4. Bajo esta concepción amplia del tema que nos ocupa, necesariamente tendríamos que incursionar de manera más detallada y profunda en el terreno de la sociología jurídica, en donde diversos estudios han dado cuenta de cómo la solución de los conflictos jurídicos en un país como México, pasa no exclusivamente por los terrenos de las instancias que el Estado formalmente ha establecido para tales fines, sino que existen, en los hechos; otras instancias ajenas a aquéllas que de una u de otra manera participan, de manera directa o indirecta, según sea el caso, en la solución de dichos conflictos. Véase por ejemplo, un interesante trabajo sobre esta temática: Ges- sner, Volkmar, "Los conflictos sociales y la administración de justicia en México", UNAM-HJ, Serie G, Estudios doctrinales, núm. 61, México 1984, Reimpresión 1986.

5. Cf. Dr. BUEN LOZANO, N., "Las vicisitudes de la justicia laboral", *Revista Recuento* (Revista del Centro de Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social "Dr. Néstor De Buen L.", de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas), año I, núm. 2, enero-abril de 1997, Zacatecas, México, p. 15.

6. Para PLÁ RODRÍGUEZ, "conflicto de trabajo es toda contienda derivada de una relación laboral", Cf. PLÁ RODRÍGUEZ, A., "La solución de los conflictos de trabajo", estudio preliminar, en "La solución de los conflictos laborales", vol. I, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría "A", México, 1985, p.16.

7. Cf. DE LA CUEVA, op. cit., p. 511.

conflictos, señalando que existen conflictos principales, que son los que se presentan entre el trabajo y el capital, y los conflictos ocasionales, que son entre los trabajadores y sus sindicatos.

Pero finalmente una de las clasificaciones más difundidas en aquella que distingue, apoyándose en la doctrina europea, entre el número de interesados en el conflicto (individuales o colectivos), y el tipo de norma invocada por las partes (derecho o interés); con base en estos dos criterios se dan varias combinaciones entre estas dos categorías.<sup>8</sup>

En el caso de los conflictos individuales y colectivos, se toma como base de clasificación el número de sujetos interesados; aunque este criterio no está exento de críticas y dudas que plantea el saber, finalmente si en el caso, por ejemplo, de un conflicto derivado de la inaplicación o inexacta aplicación de alguna cláusula del mismo, estamos en presencia de un conflicto colectivo, que desde cierto ángulo es también individual.

Por otra parte, en los conflictos de derecho y conflictos de interés, los razonamientos son diferentes, ya que en el caso del primero (de derecho) se trata de la interpretación y aplicación de un derecho existente, que ya está previsto como derecho positivo en una ley, un contrato, etc., mientras que en el conflicto de intereses, mas bien se trata de una reivindicación que pretende modificar el derecho existente o crear uno nuevo.

Los conflictos de derecho suelen confiarse a los jueces, mientras que los de intereses en donde se plantea generalmente la posibilidad de creación de nuevas normas se confían a instancias paritarias o tripartitas; en este segundo caso, la justificación que reiteradamente se señala es que este tipo de conflictos deben decidirse con criterios de equidad y en general, principios, que atiendan a las características sociales que los mismos conllevan, elementos ellos que estarían normalmente alejados de la fría actuación de un juez cuya labor sería la de de

cir el derecho aplicable sin atender otro tipo de consideraciones.

Como ya se indicaba, al paso de los años la distinción nítida entre estos tipos de conflictos laborales es cada vez más difícil, hoy encontramos algunos otros conflictos de trabajo no típicos que la mayoría de las veces se someten también a la justicia laboral, como los inter sindicales colectivos, entre un sindicato y sus miembros, inter trabajadores, a veces también los conflictos por la aplicación de multas por no aplicación de normas laborales. A veces se presenta otro tipo de asuntos que si bien tienen una estrecha relación con lo laboral se ocupan de ellos instancias administrativas, por ejemplo el registro sindical, el registro de los programas de capacitación, el ejercicio del derecho a la habitación de los trabajadores, los conflictos inter sindicales, los conflictos sobre prácticas desleales antisindicales, etc.; asuntos muchos de los cuales se encarga el Ministerio de Trabajo u organismos públicos descentralizados, etc. Frente a ese panorama aquella tradicional clasificación no necesariamente es útil.<sup>9</sup>

La justicia laboral tiene como función primordial, independientemente de la acepción amplia o estrecha que asuma ofrecer vías legales de solución a la conflictividad laboral, si de entrada se asume que la conflictividad es una variable a evitar o por lo menos a minimizar en un sistema de relaciones de producción; en ese sentido, dice el Maestro Plá Rodríguez, los conflictos de trabajo pueden enfrenarse ya sea previniéndolos o bien solucionándolos cuando éstos ya existen; para la prevención hay diversas maneras y medios de hacerla (concentración social, derecho a la información y formas de participación de los trabajadores) y para la solución también, siendo tal vez la más importante 1a. justicia laboral.

El análisis del grado de conflictividad de un sistema de relaciones de producción de un país en un momento histórico determinado, permite por lo menos teóricamente diseñar estrategias preventivas para el mismo, y por otra parte diseñar también un esquema de solución de conflictos para aquéllos que ya se han manifestado; sin embargo, en buena parte de los países latinoamericanos, entre los que está México, sus sistemas de relaciones de producción incluyen un derecho del trabajo que, en buena medida, ha venido privilegiando el segundo de estos dos aspectos, a saber, la función correctiva, de

8. "La tendencia predominante en la región (América Latina) es sin duda la que procura combinar las dos clasificaciones anteriores. En electo, en trece países se distinguen tres categorías de conflicto: los individuales, los colectivos jurídicos y los colectivos de intereses. Aunque algunos autores conciben la posibilidad de un conflicto individual de intereses (como CABANELLAS y ROSSOMANO), esta concepción carece de importancia dado que este tipo de conflicto no tendría repercusión práctica. En todas partes se tiende pues, a asimilar el conflicto individual al conflicto jurídico o de derecho". Cf. CÓKDOVA, Efrén, "Los conflictos del trabajo, clasificación y medios de solución", en *Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina*, OIT, Ginebra, 1981, p. 173. Véase también BUENO MAGANO, O. "Clasificación de los conflictos de trabajo considerando los intereses en disputa y los sujetos que intervienen", en CAVAZOS FLORES, B. (coord.), *El derecho laboral en Iberoamérica*, Trillas, México, 1984, pp. 816yss.

9. "De ahí que algunos autores consideran que la clasificación de los conflictos en 'de derecho' y 'de intereses' está hoy superada, debiendo más bien distinguirse entre los conflictos 'juzgables' y los no 'juzgables'. Cf. BRONSTEIN, A. "Medios de solución de los conflictos laborales", en *Relasur*, núm. 7, Montevideo, 1995, p. 109.

tal suerte que la justicia laboral cumple muchas veces un papel de canal por medio del cual han de circular y desahogarse corrientes conflictivas cuya intensidad del "torrente conflictual" le es ajena. Esta concepción del papel que la justicia laboral ha de desempeñar tiene su asiento en una determinada concepción también del papel del derecho del trabajo en las sociedades modernas, según el cual el derecho es un "equilibrador" de desigualdades sociales. Sin embargo, sin desconocer el alcance y valía que en términos de estabilidad social este tipo de concepción tuvo en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial en países como México, hoy en día conviene plantear también en qué medida la justicia laboral ha descuidado su labor preventiva de los conflictos laborales, en donde ciertos temas, como la inspección del trabajo, deben ser analizados como formando parte de una visión amplia e integral de la justicia laboral.

### ÍI. Sistemas de solución de conflictos

Ante la inevitable existencia de conflictos entre los trabajadores y los empleadores, los países han venido ideando sistemas de solución de tales conflictos.<sup>10</sup>

En América Latina sigue siendo la justicia laboral, en el sentido estricto del cual hablábamos, el medio y más favorecido para solucionar los conflictos laborales. En varios países, empezando por México, se previó desde principios de siglo el establecimiento de una jurisdicción especial para los conflictos laborales.

En buena parte de los países latinoamericanos los órganos de la denominada justicia laboral forman parte del poder judicial (Uruguay, Argentina, Venezuela), aunque en algunos casos ha habido la formación de instancias extra-judiciales para ocuparse de estos temas, como en México, Bolivia y en su momento en Brasil, y parecieran también existir algunos casos de una relativa "hibridez" en donde, por ejemplo, al lado o en paralelo a las instancias judiciales existen facultades que en materia laboral pueden ejercer las autoridades administrativas como en el caso de Perú.

En el caso de México, durante el siglo XIX no hubo reglamentación laboral en el sentido que hoy la conocemos, es decir, como cuerpos normativos integradores, y ocupándose amplia y a veces profusamente de la problemática laboral; sin embargo, no hay que desconocer que, al igual que en muchos países de la región, existieron algunas leyes aisladas que de manera puntual se ocuparon de ciertos temas o sectores laborales, como los accidentes de trabajo, los menores o las mujeres. En este contexto sería el derecho civil el que serviría de marco legal no sólo para regular las nascentes relaciones de producción, sino también para dirimir ante los tribunales civiles los primeros conflictos laborales.

En el caso de México sería hasta 1911 cuando se crea por decreto el Departamento de Trabajo, que tenía como finalidad, se dijo entonces, "procurar el arreglo equitativo en los casos de conflicto entre empresarios y trabajadores y servir de árbitro en sus diferencias, siempre que así lo soliciten los interesados".<sup>11</sup> Esta referencia histórica es importante en la medida que constituye el antecedente directo de lo que posteriormente serían las juntas de conciliación y arbitraje aún en funciones en nuestros días.

Los primeros años de este siglo fueron para México una época en donde de manera creciente se hicieron patentes los conflictos laborales, aumentando no sólo en calidad sino también en cantidad. La historia del movimiento obrero mexicano recuerda casos memorables de conflictos y luchas obreras como los acaecidos en ciudades del interior como Cananea, Tijuana y Mexicali en el norte del país y Río Blanco en el estado de Veracruz, entre otros, que irían mostrando por una parte la creciente contradicción de intereses que se venía dando en los procesos de industrialización del país y por otra parte, creando conciencia sobre la necesidad de ir, desde el Estado, ideando un esquema de atención y solución de los conflictos crecientes en esos sectores de la economía.

10. Para profundizar en este tema se sugiere ver las monografías que referidas al caso específico de varios países latinoamericanos se publicaron en la siguiente obra: STPS, *La solución de los conflictos laborales*, vols. I y II. México, 1985.

11. Cf. OÑATE, *op. cit.*, p. 82, "En la historia del derecho administrativo del trabajo en México hay que arrancar, necesariamente, del Decreto de 13 de diciembre de 1911, publicado el día 18 del mismo mes en el *Diario Oficial de la Federación* mediante el cual el presidente Francisco I. Madero estableció el Departamento de Trabajo. Dice Felipe Remolina que antes de esta fecha no se había considerado la necesidad de crear autoridades propias para resolver los conflictos de trabajo y que la autoridad competente era, por regla general, el jefe del partido político, el juez civil o, en ocasiones, el juez penal", Cf. DE BUEN L., N., *El derecho administrativo laboral y la administración pública del trabajo en México*, Porrúa, México 1994, p. 1.

El tema de las instancias laborales especiales empezó a cobrar vigor; ya antes de 1917, año en el que se adopta la Constitución con su famoso artículo 123 dedicado a la materia laboral, existieron leyes que de manera directa se refirieron a los organismos para resolver los conflictos laborales, por ejemplo en el estado de Jalisco se habló de las juntas municipales con funciones de conciliación y arbitraje, o la Ley de Trabajo del estado de Veracruz (de 1914) donde las juntas de administración civil tenían facultades para conocer asuntos laborales, o bien las leyes del estado de Yucatán (de mayo y diciembre de 1915) que dieron lugar a las juntas de conciliación y a un tribunal de arbitraje.<sup>12</sup>

Ya para 1916 (concretamente el 26 de diciembre), y como parte de las deliberaciones que los miembros del Constituyente realizaban para definir el contenido laboral que la futura Constitución de 1917 incluiría, el entonces diputado Héctor Victoria propuso incluir las juntas de conciliación y arbitraje, que ya anteriormente en el estado de Yucatán habían venido funcionando como Consejos de Conciliación y Arbitraje, a igual que en Veracruz y Jalisco; a pesar de que otros sectores del Constituyente de Querétaro (ciudad en la que sesionaron los diputados) se opusieron a tal propuesta como José Natividad Macías, se incluyó en la fracción XX del artículo 123 la idea de que las diferencias y conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarían a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje (inicialmente denominada Comisión), formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno.<sup>13</sup> Este esquema cuyos orígenes los identifica la doctrina con instancias similares preexistentes en algunos países como Francia, Bélgica, Inglaterra y Estados Unidos, irían consolidándose con el paso del tiempo. Posteriormente se emitirían algunas reglamentaciones complementarias, durante el periodo de Venustiano Carranza, con las que adoptarían los criterios para la integración de las juntas, así como el procedimiento a seguir ante las mismas.

Las leyes estatales del trabajo expedidas durante el periodo 1917 a 1931, en virtud de la facultad legislativa que la Constitución política de 1917 otorgó a las legislaturas estatales, mantuvieron, en la creación de sus instancias estatales del trabajo, la duda

de cuáles serían finalmente las características que tendrían dichas instancias, ya que algunos estados las consideraron como autoridades administrativas (caso de Veracruz con la Ley de 1918), mientras que otros les otorgaron facultades para ejecutar sus decisiones apoyándose en los códigos de procedimientos civiles (caso de Campeche y Guanajuato).<sup>14</sup>

A pesar de los diversos criterios que sobre la naturaleza jurídica de las funciones que realizaban las juntas de conciliación y arbitraje emitió la jurisprudencia de la época, finalmente se llegó al consenso respecto a reconocerles su carácter jurisdiccional que las acompañaría durante la segunda mitad del presente siglo.

En este periodo de los años posteriores a la adopción de la Constitución de 1917, la Suprema Corte de Justicia jugó un papel importante en la delimitación del ámbito de competencia de las entonces juntas nacientes, primero señalando en algunas ejecutorias que las juntas sólo tendrían facultades para mediar en los conflictos laborales, pero sin poder resolverlos, y no sería sino hasta el año de 1924 en donde, con una ejecutoria históricamente muy importante, se les dotaría de pleno poder jurisdiccional y con la posibilidad además, de poder ejecutar sus resoluciones o laudos. Esta decisión abriría paso para que las juntas de conciliación y arbitraje transitaran por el camino de su mayor organización y estructuración, hasta la fecha no plena y adecuadamente completada. Es en esta dirección en la que hay que situar el reglamento que sobre dichas juntas se dictó en esos años, en donde pareciera haberse dado un claro matiz civilista a los procesos laborales.<sup>15</sup> Posteriormente, la jurisprudencia iría modelando a lo largo de los años siguientes este esquema que se había ya ratificado y encauzado con la primera Ley Federal del Trabajo de 1931.

16. Cf. Fix ZAMUDIO, H., "La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje", en DÁVALOS, José (coord.), *Cuestiones laborales en homenaje al Maestro Mozart Víctor Russamano*, UNAM, México, 1988, p. 279.
17. El tema del procedimiento laboral no se abordaría de manera concreta sino hasta 1931 con la expedición de la primera Ley Federal del Trabajo.

14. Las entidades federativas durante el periodo de 1917 a 1931 fueron prolíficas en materia laboral y, de manera particular, en la creación de instancias laborales, así por ejemplo: "Las leyes de Aguascalientes (6-III-1928); Colima (10-X-1925); Chiapas (28-11-1927); Jalisco (3-VIII-1923); San Luis Potosí (3 I-XII-1926) y Tabasco (18-X- 1926) establecieron, aunque con distintos nombres, departamentos de trabajo. En Chiapas recibió el nombre de Dirección General del Trabajo". Cf. "El derecho administrativo...", *op. cit.*, p. 4-5. En algunas entidades federativas se avanzó hacia la creación de otras instancias laborales como la inspección del trabajo, comisiones competentes en materia de salarios mínimos o reparto de utilidades.
15. "Las reglamentaciones de 1926 y 1927 le dieron, como correspondía a los tiempos de arrepentimiento de la Revolución que ya vivía el país, un aire civilista al proceso laboral. La supuesta igualdad procesal de las partes sirvió para un diseño conservador en el que, como es natural, los trabajadores iban a sufrir las consecuencias", De Buen, *op. cit.*, p. 17.

Así, la entonces naciente administración de justicia quedaría conformada con una amplia participación del Estado en la solución de los conflictos obrero- patronales. Si bien es cierto se introdujo el principio de que en caso de duda la autoridad debía pronunciarse a favor del trabajador, el procedimiento previsto conservó un gran sabor civilista.

En los años treinta el proceso de consolidación de instancias especializadas era irreversible en 1932 se crea el Departamento Autónomo del Trabajo, como parte de una política de fortalecimiento y consolidación de la justicia laboral, que llevaría incluso a la creación de una Sala Especial (la cuarta) en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de los asuntos laborales.

Todo este desarrollo guardaba una estrecha relación con las reivindicaciones de la Revolución Mexicana, y las juntas se veían como uno de los instrumentos más importantes que el Estado mexicano podría tener para concretar los anhelos de justicia social.<sup>16</sup>

Este periodo de nacimiento y fortalecimiento de las instancias laborales coincide con etapas importantes del desarrollo de México en donde se van creando y consolidando diversas instituciones públicas que serían presentadas como parte de la herencia revolucionaria de principios de siglo y que, en ese sentido, encarnaban las más nobles causas que motivaron la revolución. Sin embargo, las reivindicaciones obreras y con ellas las instituciones públicas que se ocupaban de sus planteamientos, no siempre estuvieron entre las prioridades de los gobiernos en años posteriores; el creciente número de asuntos, la falta de un proyecto de desarrollo de las juntas y su personal, entre otros factores, irían contribuyendo para que las juntas que fueran convirtiendo en espacios burocratizados y de amplios márgenes de discrecionalidad, en donde las iniciales aspiraciones de la justicia laboral quedaron cada vez más lejos.

Más adelante se dieron algunas reformas importantes a la legislación laboral, por ejemplo en 1970 se adopta una nueva Ley Federal del Trabajo, en 1977 se desconcentra la junta federal de conciliación y arbitraje, a pesar de lo cual algunas centrales obreras advierten las dificultades de la defensa obrera ante las juntas proponiendo una modificación no sólo del derecho procesal del trabajo, sino haciendo propuestas para caminar hacia una profesionalización de las juntas. Este tipo de planteamiento culminaría con importantes reformas de 1980, en

donde para la estructura tripartita de las juntas, la elección de los representantes obreros y patronales se haría vía convenciones y la representación del gobierno, se haría por nombramiento como trabajadores de confianza; además, con la finalidad de dar celeridad a los juicios, se concentran en una sola audiencia varias etapas antes dispersas, objetivos todos ellos que en la práctica sólo han sido parcialmente alcanzados.

A pesar de estos cambios, el tema de la justicia laboral no experimentaría cambios espectaculares, y de manera general conservaría las estructuras y procedimientos adoptados desde los años treinta, quedando poco a poco como una asignatura pendiente que acumularía deficiencias y vicios que hoy en día se han convertido en estructurales.

A lo largo de esta evolución de las juntas en México se han venido dando debates que al hablar del tema de la justicia laboral son inevitables; entre esos debates está el que se refiere a la discusión sobre la naturaleza jurídica de dichas instancias dadas sus peculiares características de pertenecer al Poder Ejecutivo, ya sea federal o local, y realizar en los hechos tareas no propias de dicho poder en una división tradicional y "pura" de poderes. Para bien o para mal este debate aún está en curso, toda vez que, como en el caso de México, las juntas continúan realizando funciones administrativas y jurisdiccionales, como tribunales de "conciencia y de equidad" en donde su labor escapa a aquella que de manera tradicional llevan a cabo otras instancias o tribunales, y en donde el margen de interpretación de la ley es mucho más amplio y flexible que en aquellos otros tribunales. De la Cueva señalaba que dichas instancias eran finalmente tribunales de equidad, en donde se busca la justicia (aristotélica diríamos nosotros) al caso concreto, más que la interpretación abstracta de la **ley**, mientras que otros destacados laboristas nacionales como Trueba Urbina los consideró como órganos constitucionales de justicia social.<sup>17</sup> Este tipo de discusiones han ocupado amplios espacios en los tratados de derecho del trabajo en México, y tal vez han otorgado a esa discusión una importancia que nos parece relativa y no decisiva en todo caso, en la resolución de los conflictos del trabajo. A tal grado se ha hecho de este tema una especie de "casus belis" que muchos autores llegan a considerar, expresa o tácitamente, que la supresión de la adscripción de las juntas al Poder Ejecutivo para ubicarlas en el Judicial, traería finalmente la tan anhelada justicia laboral.

16. "Las juntas adquieren en este orden de cosas, el carácter de guardianes del proyecto revolucionario, facultadas para hacer cumplir la 'avanzada' legislación laboral", Cf. OÑATE, *op. cit.*, p. 98. .

17. Cf. Fix, H., *op. cit.*, pp. 287 y ss.

Si bien es cierto ese tipo de debates se nutren de una, aunque comprensible pero inadecuada, política de Estado en una época determinada, han centrado y captado la atención de una manera desmedida; aunque cuenta con una gran importancia doctrinal y teórica que en algún momento convendría resolver, lo cierto es que han permitido mantener ocupados a buena parte de los laboristas, los cuales han dejado pendientes otros temas de igual trascendencia como el análisis de la integración misma de las instancias, sus mecanismos de control, funcionamiento y desarrollo, su profesionalización y la depuración de las normas procesales, entre otros.

### III. Estructura y organización de la justicia laboral

El nacimiento del derecho del trabajo no sólo en Europa sino también en América Latina, planteó una serie de dificultades de diversa índole frente a las tradicionales ramas jurídicas como la civil y la penal; esas dificultades se tradujeron, entre otros casos, en lo difícil de conceptualizar y ubicar las nuevas normas que buscaban establecer el marco para regular las relaciones de producción. Más tarde, estas dificultades se hicieron también extensivas a las instancias que se encargarían de dirimir los conflictos obrero-patronales. Los tribunales civiles inicialmente señalados como competentes para conocer y decidir sobre los conflictos del trabajo, pronto se verían cuestionados por ocuparse de asuntos cuyas características e impactos sociales diferían mucho de aquellos considerados de interés exclusivamente privado. Así, los tribunales laborales se empezaron a abrir paso para irse consolidando a lo largo de este siglo como instancias especializadas en los nuevos conflictos, en donde su estructura, funcionamiento y normas procesales se alejarían, por lo menos formalmente, de las rigideces y principios propios del derecho común.<sup>18</sup>

18. Decía el maestro TRUEBA URBINA que "Los procesalistas estiman como especial la jurisdicción del trabajo, no sólo porque deriva de una legislación de clase, sino por haber surgido de la imperiosa necesidad de sustraer de los tribunales ordinarios, por lo lento y costoso de sus procedimientos, los conflictos entre trabajadores y patronos que requieren trámites rápidos, pues así lo exige la materia de las reclamaciones obreras... Asimismo, por la competencia técnica o profesional que se necesita para juzgar todas las cuestiones relativas al contrato laboral, también por conveniencia derivada de la división del trabajo. La misma naturaleza del derecho del trabajo, como producto jurídico especial, exige una jurisdicción también especial". Cf. TRUEBA URBINA, A. *Tratado teórico-práctico de derecho procesal del trabajo*, Porriá, México, 1965, p. 6.

La justicia laboral desde el punto de vista de su conformación, estructura y organización es también otro de los aspectos que requieren un análisis por separado y que en sí mismo plantea una serie de aspectos claramente diferenciados.

En ese sentido, hablar de justicia laboral desde la perspectiva de la estructura y organización de las instancias encargadas de conocer los conflictos laborales, implica en sí misma una tarea compleja y diversa. Nosotros consideramos que existen, de inicio en este campo, dos grandes vertientes de análisis que conviene distinguir y tener presentes y que son, por un lado, el tema y debate relativo a la integración de las instancias encargadas de administrar justicia, su carácter tripartito, como en el caso de México y, por otra parte, el tema relativo a las características de las personas que laboran en dichas instancias.

Este esquema estaría incompleto si no se hiciera, aunque fuera brevemente, un señalamiento respecto de aquellas otras instancias que de una manera directa o indirecta participan en un determinado país en la labor de administrar justicia laboral; en ese sentido, nos parece prudente presentar algunas ilustraciones sobre el particular.

#### A. La integración y estructuras de las instancias

En América Latina se puede advertir que ha existido con el paso del tiempo una gran diversidad de enfoques respecto de cómo integrar y estructurar las instancias encargadas de conocer los conflictos laborales, no habiendo probado plenamente hasta la fecha ninguno de los establecidos y puestos en marcha, su efectividad y pureza.

En algunos países encontramos el establecimiento de instancias como las juntas, mientras que en otros se ha optado por instaurar tribunales: en el primer caso se trata de instancias de integración colegiada, generalmente con un titular nombrado por el Poder Ejecutivo, mientras que en el segundo caso el titular es un miembro del Poder Judicial. Otros países, los menos por cierto, asumirían a lo largo de su historia un esquema híbrido que navega entre estas dos modalidades en atención a criterios muy diversos. Aunque históricamente las primeras instancias laborales fueron generalmente tribunales más que juntas, poco a poco se iría abandonando esa concepción de instancia unipersonal por la de instancias colegiadas que, amén de las ideas filosóficas que las inspiraron, buscaban erradicar ciertos vicios como la lentitud en los juicios, la formalidad y la rigidez de los procedimientos, situaciones que, se decía, retrasaban la obtención de soluciones. El esquema de instancia colegiada iría ganando adeptos

tos, y países como México lo adoptarían prácticamente sin reticencias y por opinión unánime de los interesados a principios de siglo. Dicho esquema también fue conocido en alguna época en otros países latinoamericanos como Panamá y Venezuela. En el mundo, aunque de manera más discreta en la región latinoamericana, a lado de estos dos enfoques existen a veces entes autónomos con funciones cuasi judiciales, con jueces que se ocupan de los temas laborales.

Frente a este panorama, al paso del tiempo las opiniones se han dividido, aunque existe una clara tendencia a considerar que sólo un juez debería conocer de conflictos derivados de la aplicación del derecho del trabajo,<sup>19</sup> modelo que se seguiría desde principios de siglo por buena parte de los países latinoamericanos y donde el modelo mexicano de instancias colegiadas (juntas) se presentarían como una variante y excepción en la región. Sin embargo, como se verá más adelante, aunque en México siguen funcionando las juntas de conciliación y arbitraje, la otra opción o modelo de instancia unipersonal con jueces, pareciera ir ganando terreno en la doctrina nacional, por ahora por lo menos a nivel de las propuestas de reforma a la legislación aplicable al caso.

Las juntas mexicanas constituyen órganos jurisdiccionales especializados con autonomía para emitir sus sentencias o laudos, los cuales sólo podrán eventualmente ser modificados por el Poder Judicial mediante la interposición del juicio de amparo que, como recurso de alzada, se presenta como la única alternativa para "apelar" una decisión adoptada por las juntas, toda vez que no existe una segunda instancia competente para estos casos.

La división por territorio, las instancias para apelar las decisiones de primera instancia, el tipo e importancia de la actividad económica y el deseo por atender de manera expedita los asuntos, son algunos de los criterios más comunes en el diseño de los niveles y estructuras de la justicia laboral en México.

"Les Conseils de Pruh-hommes" en Francia y sus similares en Alemania e Italia, entre otros países, como instancias colegiadas para conocer de las controversias del trabajo, en donde estaban representados los interesados en las mismas, servirían de modelo de inspiración para que países como México caminaran en la búsqueda de un esquema similar.

Cuando hablamos de las "juntas" en el caso mexicano, de hecho tenemos que referirnos a las varias modalidades que las mismas asumen desde el punto de vista de sus competencias. Por una parte, existen las denominadas Juntas de Conciliación (tanto a nivel federal como a nivel local en cada entidad federativa y el Distrito Federal); estas juntas exclusivamente de conciliación actúan como instancias potestativas de conciliación para las partes, sólo asumirán las funciones de una junta de conciliación y arbitraje en tratándose de asuntos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario. Cuando con competencia federal ya exista instalada una junta, estas juntas no funcionarán. Los nombramientos de los representantes ante estas instancias seguirán los criterios que al efecto expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mediante una convocatoria para elegir en una convención a los representantes de empleadores y trabajadores respectivamente, así como a sus suplentes. Eventualmente se prevé la posibilidad de que funcione una junta accidental, cuando en una determinada demarcación territorial y en razón del volumen de los conflictos no amerite la existencia de una junta permanente. Estas juntas de conciliación, con facultades restringidas, aunque previstas en la legislación mexicana, no juegan un papel determinante en la solución de conflictos a nivel nacional, no sólo desde el punto de vista del tipo de asuntos que conocen, sino también desde el punto de vista del carácter optativo que para las partes presentan se ha traducido en una progresiva pérdida de importancia.<sup>20</sup>

Por otra parte, existen la denominada Junta Federal y la Junta Local, ambas, de Conciliación y Arbitra-

19. "Isia variedad de enfoques, que se observa de modo particular en materia de conflictos de derecho, es tanto más desconcertante si se considera que la fórmula originaria parecía técnicamente irreprochable. Poco importa que el conflicto jurídico sea individual o colectivo, su solución debería corresponder siempre en principio a un tribunal de justicia laboral. Sólo un juez letrado que conoce el derecho y forma parte del Poder Judicial debería tener a su cargo la función de interpretar y aplicar el derecho. La autonomía del derecho laboral y la especificidad de sus problemas requieren además que ese miembro del Poder Judicial pertenezca a un órgano especializado que sea a su vez capaz de funcionar conforme a un procedimiento distinto del que sigue en derecho común", Cf. CORDOVA, Efrén, "Los tribunales del trabajo", en *Las relaciones colectivas de trabajo en America Latina*, op. cit., pp. 221-222.

20. "A pesar de tan elevados propósitos, las Juntas de Conciliación están muriendo de inanición. Las razones son muchas y variadas: el carácter optativo para trabajadores y patrones de acudir a estas Juntas o directamente a las de Conciliación y Arbitraje, los avances en los sistemas de comunicación y de transporte, la creación de las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje en cada estado de la República, el empirismo como método conciliatorio, la sencillez y comodidad que representa llevar la conciliación y el arbitraje en una misma Junta, etc. Cf. DÁVALOS, M. J., *Tópicos laborales*, Porrúa, T ed., México, 1998, p. 390.

je. A la federal le corresponde conocer y resolver los conflictos laborales, considerados de naturaleza federal de conformidad con los criterios que al efecto señala expresamente la misma Constitución, salvo que se trate de asuntos que hayan conocido las juntas de conciliación. Los representantes de los trabajadores y de los empleadores se designan por rama de actividad, con base en los criterios que al efecto emite la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Estas juntas funcionan en pleno o en juntas especiales, abocadas estas últimas a conocer de litigios en uno o varios sectores industriales o de actividad económica.

En algunos países, con el fin de dar cumplimiento al principio de legalidad, se han creado varios niveles de competencia; así, encontramos casos en donde funciona una única instancia como en México y Argentina (Buenos Aires y Córdoba), dos instancias como en Bolivia y Venezuela o incluso tres instancias como en Brasil para el caso de los asuntos individuales.

Por lo que se refiere a la forma de integración de las instancias colegiadas, la OIT sin duda incluyó en la integración de dichas instancias, al predicar ella misma la conveniencia de incorporar representantes obreros y de empleadores, aparte de los del gobierno, a las labores de administración de justicia.<sup>21</sup>

En el caso de México esa integración tripartita, se dijo en su momento, encarnaba, por lo menos formalmente, un ideal de justicia y democracia al dar a la sociedad participación en la solución de sus propios problemas; lo cierto es que al paso de los años esos esquemas irían decayendo y enquistando vicios que en su evolución los han alejado de aquellos ideales que a principios de siglo motivaron su nacimiento.

En México, el carácter federal o local de un asunto depende de la actividad en la cual el litigio haya surgido; esta distinción entre el nivel federal y el nivel local por materia, ha sido establecida por el artículo 123, apartado "A", fracción XXXI, el cual señala aquellas industrias que serán consideradas de carácter federal y, en ese sentido, la competencia

21. "En 1946, por ejemplo, la resolución sobre la conciliación y arbitraje voluntarios, adoptada por la Tercera Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (México 1946) recomendó que 'en los países que tengan una administración formal de conciliación y donde los organismos operen colegiadamente, estos deberán ser tripartitos'. CORDOVA, E., "La conciliación", *op.cit.*, p. 187.

será entonces federal, y por exclusión las no incluidas en esa lista se considerarán de carácter local.<sup>22</sup>

En algunos países, la opción entre el esquema de instancia colegiada o instancia única, o los casos en donde se dan esquemas híbridos, ha obedecido a circunstancias históricas sólo explicables en cada caso específico, pero no existe a la fecha un esquema que pueda presentarse como el modelo ideal a seguir como ejemplo.

### B. El personal de las instancias

Otro aspecto que reviste particular importancia en el análisis de la justicia laboral es el que se refiere al personal que actúa en las instancias encargadas de administrar justicia, en el caso de México nos referimos de manera específica al personal que labora en las juntas de conciliación y arbitraje.<sup>23</sup>

La ley mexicana señala que el personal de las juntas de conciliación y arbitraje se compondrá, previo el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos de ingreso, actuarios, secretarios, auxiliares, secretarios generales y presidentes de junta especial. Con excepción de los actuarios los demás deben ser licenciados en derecho, y los nombramientos de los presidentes de juntas especiales serán designados cada seis años por el Poder Ejecutivo (local o federal) según se trate de junta local o federal, respectivamente.

Las características que tiene el personal que actúa en las instancias laborales, es en sí mismo también un tema con diversas aristas, por ejemplo, temas como los mecanismos de designación, la duración de su mandato, así como la preparación y **forrna-**

22. Esta disposición establece (Artículo 123, "A", fracción XXXI) un vasto campo de aplicación, en donde se indica que la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, entre otros casos, los asuntos relativos a varias ramas industriales (textil, eléctrica, cinematográfica, huleira, azucarera, minera, metalúrgica y siderúrgica, de hidrocarburos, petroquímica, cementera, calera, automotriz y química, entre otras, así como, ciertas empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que le sean conexas, aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o se encuentren bajo jurisdicción federal, también, es competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas, etcétera.

23. Otro aspecto complementario a los abordados en este apartado es el que se refiere al número de personas participantes en dichas instancias, el cual generalmente resulta insuficiente para atender las necesidades de una creciente conflictividad laboral, traduciéndose en lentitud y rezago. Así, por ejemplo, en México entre 1985 y 1995 hubo un aumento de demandas individuales en la Junta Federal de un 131%, esta tendencia se ha mantenido, mientras que el crecimiento de la plantilla de personal encargado no aumentó en forma correspondiente para atender el aumento de trabajo.

ción no sólo de los representantes de los trabajadores y las empresas, sino también del personal actuante, conforman toda una asignatura cuya discusión en muchos países está en curso o pendiente.

En México si bien es cierto, como ya se indicaba, la ley enumera algunos requisitos que debe cumplir el personal actuante en las juntas, para ingresar a dicho servicio, nada dice sobre cómo dicho personal se actualizará y capacitará de manera permanente para que realice eficazmente sus funciones.<sup>24</sup> Los programas de optimización y productividad de recursos humanos tienen que ser aplicados en estas instancias, evidentemente adaptados a la específica y particular situación de las juntas.

Dichos programas deben de cubrir entre otros aspectos, por lo menos tres temas específicos que son: las políticas y criterios de ingreso del personal actuante, los programas de actualización y superación de dicho personal y la clara perspectiva del personal de que el avance en su empleo dependerá de su adecuado desempeño y de su dedicación a la mejoría, perfeccionamiento y especialización en la materia laboral, y no de criterios subjetivos; en este campo, la eliminación de la discrecionalidad en los criterios de ingreso, promoción y permanencia del personal de las juntas es uno de los objetivos aún por lograr.

La ausencia de una adecuada política con objetivos claros y continuidad en su ejecución, sobre el personal actuante en las juntas, en buena medida es hoy en día una de las causas más importantes de la deficiente impartición de justicia, en este caso, laboral.<sup>25</sup> De

esta manera todas las acciones que se hagan, por muy valiosas y encomiables que puedan ser, podrán quedar como esfuerzos aislados y con ello no lograr el impacto deseado si no forman parte de una propuesta integral y de mediano plazo de mejoría, perfeccionamiento y profesionalización de tales instituciones.<sup>26</sup>

Sin embargo, cualquier cambio sería incompleto si las modificaciones no van acompañadas de una política salarial que permita, por un lado, aumentar sustancialmente los ingresos del personal actuante y, por otro lado, sancionar severamente los desvíos de una correcta actuación que se espera del servidor público que se desempeñe en estas instancias. Uno de los factores que por lo menos presuntivamente es un requisito para un adecuado funcionamiento de las instancias laborales, es la necesaria autonomía no sólo de la instancia en sí misma, sino , también de las personas nombradas al frente de ellos. Ello supone contar con un sistema de ingreso que contemple varios factores, entre los que están, por un lado, la autonomía de la instancia, la cual puede lograrse o consolidarse en los casos en que ya exista, a través de separar los nexos de dependencia que la misma tiene por ejemplo en el caso de México del Poder Ejecutivo, para re adscribir dicha instancia ahora al Poder Judicial con las precisiones y salvedades que ya se han hecho; por otra parte, el nombramiento de las personas participantes en las juntas debe ser revisado y actualizado, por lo que se refiere a los representantes de los trabajadores y los empleadores, en el caso de que se mantenga alguna participación de instancias colegiadas, estos cargos exigen mecanismos de elección transparente y con una amplia participación de los directamente interesados, factores estos que actualmente no se encuen-

24. Algunos estudios al referirse al personal que labora en las juntas, distinguen entre el personal jurídico y el personal administrativo. "El personal jurídico se compone del Representante del Gobierno (que recibe el nombre de Presidente), Auxiliar en jefe (segundo, después del Presidente), Auxiliares dictaminadores (supeditados al jefe), Secretarios de Trámite (encargados de audiencias y acuerdos) y Actuarios (diligencias delegadas). Este personal tiene señalados requisitos de preparación técnico-jurídica y de allí su denominación, además de que se le concede su propia actividad. El personal administrativo se integra por archivistas, mecanógrafas, intendentes, etc." Cf. RAMÍREZ GÓMIZ, A., *Derecho procesal del trabajo (Capacitación)*, DDF- JLCADF, México, 1998, p. 9. Es evidente que cualquier propuesta de modificación de la situación profesional-laboral de estos actores en la justicia laboral, y en concreto en las juntas, deberá de estar precedida de un profundo análisis del marco legal que regula su estabilidad laboral en la institución (requisitos de ingreso, condiciones generales de trabajo, etc.), así como de la manera cómo dicho marco ha venido funcionando.

25. " Sin embargo, no desconocemos los importantes esfuerzos que en materia de capacitación del personal se vienen realizando tanto en la Junta Federal como en la Local. Por ejemplo, en el caso de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se han implementado diversas acciones para superar deficiencias en su funcionamiento, así se ha reforzado el área de peritos (médicos, por ejemplo), se han realizado sesiones de análisis de jurisprudencia y casos prácticos, cursos intensivos para auxiliares dictaminadores, programa para abatir

rezago, programa de estímulos de eficiencia y productividad, en adición a estas acciones se cuenta con un importante programa de capacitación en informática, etc. Estas actividades, muchas de ellas coordinadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Dirección de Capacitación y Desarrollo, buscan finalmente optimizar las labores en esta Institución. Cf. JFCyA., *Revista la Gaceta Laboral*, núm. 59, octubre-diciembre de 1997, enero-marzo de 1998, México, 1998, pp. 175-184. Por su parte, en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje destacan las acciones que durante 1999 se están realizando, por medio del Instituto de Especialización de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, por ejemplo, hay un importante programa de cursos sobre muy diversas temáticas como derecho individual del trabajo, técnica del acuerdo, técnica del acta, técnica de la función actuarial, técnica del amparo en materia laboral, entre otros.

26. La experiencia internacional en el derecho comparado, en esta materia bien podrían ser referencias que permitan ir avanzando en la búsqueda y diseño de un programa con estas características de integralidad. Cf. LACAVEUX BERUMEN, Ma. A., "El servicio civil en el derecho comparado", en *Revista Laboral*, núm. 26, México, noviembre de 1994, p. 25.

tran plenamente garantizados, por lo menos en el caso mexicano.

Finalmente, sería también conveniente que el personal de las juntas cuente con un sistema de selección riguroso que garantice la calidad y especialización de los participantes, además, como ya se indicaba, de la necesidad de contar con programas permanentes de actualización y mecanismos de unificación de criterios (criterios administrativos que a veces se traducen en una gran diversidad de criterios jurídicos de dudosa legalidad), aparte de la jurisprudencia

Si bien es cierto, como ya se indicaba, la integración de las juntas, al incorporar a los directamente interesados en los litigios permitiría ganar en objetividad y equidad en la búsqueda de soluciones, lo cierto es que en la práctica estos elementos no se dan necesariamente, ya que muchas veces el representante obrero o del empleador asume su función en la junta, a la simple emisión de su voto a favor de la parte que formalmente representa sin razonar su posición ni esgrimiendo argumentos que permitan encontrar las motivaciones que los llevaron a tomar tal o cual decisión, desvirtuando así la labor para la cual se supone que fueron seleccionados. Buena parte de esta problemática que asume diversos perfiles se ha querido abordar y solucionar por medio de la implementación de lo que se ha dado en llamar la carrera judicial,<sup>27</sup> la cual sigue siendo también un tema pendiente en la justicia laboral mexicana.

### C. Las instancias especiales laborales

Tradicionalmente se ha señalado que en el caso de México el esquema constitucional en la materia ha dado lugar a tres jurisdicciones "formales y substanciales", que son la ordinaria derivada del apartado "A" del artículo 123 constitucional, la burocrática-federal derivada del apartado "B" del artículo 123 constitucional, aparte de la burocrática estatal y municipal derivada de los artículos 115 y 116 constitucionales;<sup>28</sup> estas instancias inde

pendientemente de aquellas específicas para dirimir los conflictos derivados de la aplicación de las leyes de seguridad social, serían presentadas como las principales. Sin embargo, a lo largo del tiempo y sobre todo en los últimos años ha habido una proliferación de instancias de dudosa o, por lo menos, discutible constitucionalidad, a las cuales se les ha atribuido competencia para conocer y tramitar determinados asuntos laborales.<sup>29</sup>

Contar con instancias laborales especiales para conocer de determinados asuntos no es una novedad, más bien es una práctica que se ha desarrollado en mayor o menor medida en varios países así, por ejemplo, en Argentina se ha tenido el caso del Tribunal Nacional del Servicio Doméstico.

En el caso de México, a lado de las Juntas de Conciliación y Arbitraje existen otras instancias encargadas de ocuparse de determinado tipo de asuntos laborales. En algunos casos se trata de instancias con competencias formalmente administrativas, que no concuerdan con las facultades jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales que en los hechos realizan en materia laboral; de esta manera, problemas como la definición de su naturaleza jurídica son aún temas también poco explorados por la doctrina nacional; a título de ejemplo, a continuación sólo mencionamos algunos:

1. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Competente para conocer los asuntos de los trabajadores al servicio de los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como del Gobierno del Distrito Federal. Se trata de una instancia colegiada, con un representante del gobierno, un representante de los sindicatos burocráticos afiliados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (única federación reconocida por la ley) y un tercer representante que en calidad de árbitro funge como presidente y que es nombrado por los dos primeros representantes. El Presidente de la República designa a un Magistrado quien funge como presidente del Tribunal.

27. Tal preocupación se ha reconocido en algunos documentos oficiales en donde se puede leer: "El fortalecimiento del acceso a la justicia laboral es una condición necesaria del estado de derecho que coadyuva al equilibrio entre los factores de la producción. Bajo esta premisa, es prioritario consolidar los tribunales laborales y mejorar los métodos de preparación, selección, promoción y remuneración de los juzgadores mediante el establecimiento de la carrera judicial", STPS, *Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000*, México, 1996. p. 78.

28. Cf. MARQUET GUERRERO, P., "La justicia en materia de trabajo y seguridad social", en *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu, Porrúa, México, 1995, p. 188.*

29. Un destacado Ministro de la Suprema Corte, Mariano AZUELA GIJTRÓN, señalaba recientemente en una entrevista algo preocupante que con el paso de los años se ha establecido en México una gran variedad de tribunales y sistemas 'so pretexto del federalismo', por el cual cada estado tiene su propio diseño de lo que debe ser la impartición de justicia, además de que con la Firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) se crearon organismos 'cuasi jurisdiccionales' que trabajan de manera autónoma; ello sin tomar en cuenta los tribunales de lo contencioso administrativo, laborales y agrarios que no dependen del Ejecutivo, y agrega: 'no tenemos ni siquiera un conocimiento profundo de cómo y quiénes imparten justicia' (sic). *Diario La Jornada*, México, lunes 12 de abril de 1999, p.1 8.

2. Los tribunales estatales. Instancias creadas en cada entidad federativa para conocer de los asuntos entre el gobierno estatal, los municipios y sus respectivos servidores públicos. Se rigen por la correspondiente ley estatal del trabajo, y se apoyan en el artículo 115 y 116 constitucional.

3. El Consejo de la Judicatura Federal, órgano administrativo regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El artículo 123-B fracción XII de la Constitución señala que los conflictos (laborales) entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal. Este órgano cuenta con facultades de administración, vigilancia y disciplina, pero también ejerce facultades jurisdiccionales en materia de relaciones laborales entre los servidores públicos adscritos a ciertos tribunales (de circuito), juzgados de distrito y órganos auxiliares del mismo Consejo<sup>30</sup>

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde, con interesantes antecedentes jurisprudenciales de 1940, los asuntos y conflictos laborales con sus empleados serán resueltos por la misma Suprema Corte, con fundamento en el artículo 123-B-XII de la Constitución.

5. El Tribunal Electoral (integrante de la Judicatura Federal). Según el artículo 99 constitucional, se le da competencia para que el mismo Tribunal conozca de los conflictos laborales entre este tribunal y sus servidores.

Este crecimiento a veces disperso del número de instancias encargadas de conocer de los asuntos laborales, cuenta con una justificación muchas veces válida y comprensible en cada caso concreto, pero que generalmente va en contra de una concepción estructural lógica y coherente de lo que debe ser la justicia laboral, como parte de un sistema jurídico como un todo.

Como parte de un análisis integral de la justicia laboral en cualquier país, es importante señalar que en adición a estas instancias que podríamos denominar formales, existen otras internas a los centros de trabajo. Se trata de aquellos mecanismos creados por los mismos trabajadores y empleadores generalmente por medio de la contratación colectiva. Sobre el particular conviene anotar que la OIT desde 1967 se ocupó de esta modalidad de solución de conflictos por medio de la Recomendación núm.

130 sobre el examen de reclamaciones, en donde se señala que este tipo de instancias no deberán de ninguna manera limitar la posibilidad de que, por ejemplo, un trabajador pueda acudir de manera directa a la instancia pública encargada de dirimir dichos conflictos, es decir, las instancias internas no deben ser excluyentes de las externas. Estas características que en su momento se consideraron necesarias de señalar, han sido tal vez al paso del tiempo razones que han marcado el éxito relativo de esos mecanismos autónomos de solución de conflictos, ya que al no ser instancias obligatorias o muchas veces no necesariamente vincular sus resoluciones, le han venido a restar importancia en muchos países<sup>31</sup> Frente a este panorama en los últimos años han hecho su aparición propuestas de esquemas privados de solución de conflictos en los cuales se puedan alcanzar arreglos rápidos, directos; aunque aún se trata por ahora de una propuesta que no se ha expandido en todos los países, hay algunos en donde de manera creciente se empieza a difundir, como en el caso de Argentina.<sup>32</sup>

#### IV. Principios procesales

Otro de los importantes aspectos que en América Latina involucra la expresión "justicia laboral", es el que se refiere a la manera cómo los sistemas de relaciones de producción han ideado y puesto en marcha normas que señalan mecanismos y procedimientos que permitan a trabajadores y empleadores dirimir sus diferendos; se trata del denominado derecho procesal del trabajo.

Navegando entre las disputas doctrinarias de los que afirman y defienden su autonomía y quienes la niegan o la matizan, el derecho procesal del trabajo, junto con el derecho del trabajo, han ido con solidándose a lo largo de este siglo en la búsqueda de una estructura que justifique su existencia y distanciamiento de otras ramas procesales más antiguas.<sup>33</sup>

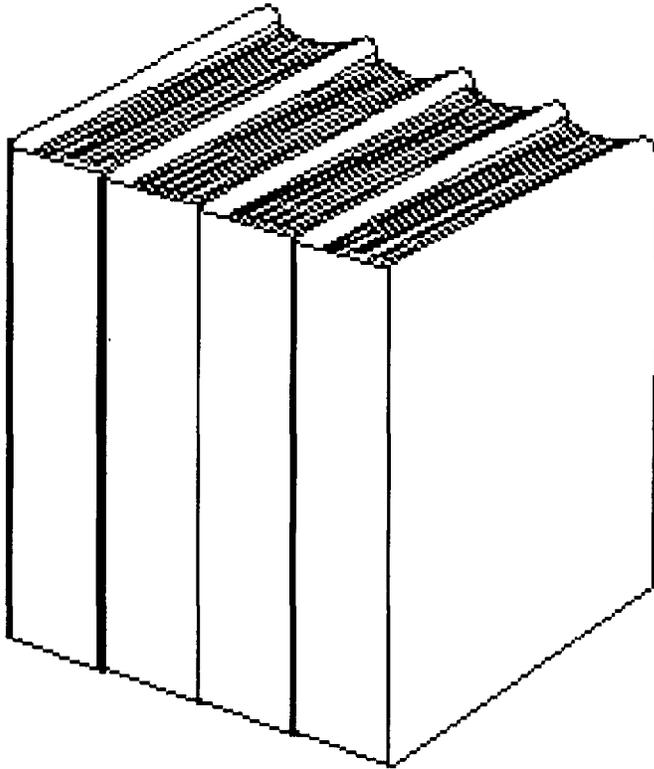
El derecho procesal del trabajo ha sido considerado como la actividad jurisdiccional del Estado respecto de las normas que regulan las relaciones labora-

34. Cf. BONILLA I. NIÑEZ, M., "El Consejo de la Judicatura Federal como tribunal de trabajo", en *Revista Lex*, núm. 46, México, abril de 1999, p.57.

30. Cf. RKYNSO CASTILLO, C., "Conflictos laborales individuales, soluciones convencionales", en *Revista Debate Laboral*, núm. 7/1991. San José, Costa Rica, 1991.

32. Encontramos en este panorama casos interesantes, como el de Chile en donde en 1981 se suprimieron los juzgados de trabajo para dar a los juzgados civiles competencia en la materia.

33. " Sobre este debate se sugiere consultar PASCO COSMOPOLIS, M, *Fundamentos de derecho procesal del trabajo*, A ELE, Lima, abril 1997, pp. 29 y s.



les desde los puntos de vista jurídico y económico (según opina Armando Porras), o bien como el conjunto de reglas jurídicas que regulan la actividad jurisdiccional de los tribunales y el proceso del trabajo para el mantenimiento del orden público y económico de las relaciones obrero-patronales, interobreras o interpatronales....<sup>34</sup> En otros estudios se pone énfasis, por ejemplo, en las características que asume, en estos casos, la actuación de alguno(s) de los interesados en el proceso laboral; así por ejemplo, señala el Maestro Barbagelata que: "Otra característica muy generalizada del procedimiento del trabajo en América Latina, es la tendencia a aumentar las facultades de los jueces durante el periodo probatorio, e incluso la atribución de facultades para juzgar 'ultra petita' y a veces 'extra petita',..."<sup>35</sup>

Por otra parte, el tema de los principios que rigen el proceso laboral, ha sido otro de los temas favoritos

de la doctrina en la materia, tratando primero de identificar, para luego justificar esos principios procesales; cabe recordar que siempre se ha dicho e invocado la idea de que el proceso laboral debe ser diferente del civil, intentando darle características propias, y una de las argumentaciones que en esa dirección han ayudado a fortalecer tal idea, ha sido precisamente el tema de los principios.

Las opiniones no son unánimes al identificar esos principios procesales, del proceso laboral, hay quienes de manera coincidente señalan a la publicidad, oralidad, inmediatez, celeridad y concentración, entre otros, o hay quienes como el Dr. De Buen menciona la existencia de algunos principios implícitos en la legislación mexicana tales como la desigualdad procesal, la libre elección del foro del trabajador, la resolución en conciencia, entre otros; sin embargo, sobre el particular, como ya de alguna manera lo ha anotado el Dr. Mario Pasco,<sup>36</sup> existe

35. Autores citados por Francisco ROMERO CÓRDOVA, *Derecho procesal del trabajo, práctica laboral forense*, segunda reimpresión, México, 1996, p. 4.

36. Cf. BARBAGELATA, H. H., "Introduction aux institutions du droit du travail en Amérique Latine", PUL, Louvain, 1980, p. 193.

37. Para el Dr. Mario PASCO los principios esenciales del derecho procesal del trabajo son: a) Principio de veracidad o de prevalencia del fondo sobre la forma, b) Principio protector, o de desigualdad compensatoria, y c) Criterio de conciencia en la exégesis de la prueba y equidad en la resolución. Cf. PASCO COSMÓPOLFS, *op. cit.*, pp. 39-40.

una gran confusión entre lo que pudieran ser en estricto sentido principios procesales, como categorías jurídicas dogmáticas, y lo que podrían ser características específicas que debe contener un proceso concreto. Si bien es cierto que entre uno y otro caso puede haber coincidencias y concordancias, se trata de conceptos con diversa funcionalidad, los unos como criterios orientadores de toda una legislación procesal y los otros como posibles aplicaciones concretas de aquellos, en esta segunda circunstancia estarían, por ejemplo, la celeridad, la concentración, la simplicidad y la economía, todas ellas que podrían resumirse en el deseo de salvaguardar y proteger un interés social. Pero también vale anotar que, en muchos casos, esa misma doctrina expresa con cierto pesar la enorme distancia que en los tribunales se vive entre las propuestas procesales de las leyes, y la manera como los principios plasmados en las mismas se practican.

En adición a los principios atribuidos generalmente al derecho del trabajo, algunos autores, refiriéndose al caso de México, han considerado que a partir de las reformas procesales a la legislación laboral mexicana de 1980 se han venido a agregar otros principios procesales, entre los que destacan los siguientes: que el proceso sea público, que el proceso laboral sea gratuito, que el proceso se inicie a petición de parte, y la muy discutida suplencia en la deficiencia de la reclamación.

En conclusión se trata, como ya lo indicábamos al inicio, de criterios orientadores del proceso laboral, que tanto en su conceptualización como en su aplicación han venido siendo objeto de amplios debates, respecto de los cuales deseamos hacer algunas breves anotaciones:

Así por ejemplo tenemos algunas características que se atribuyen al derecho procesal del trabajo y que buscan darle celeridad a los asuntos; tal es el caso de la oralidad, en donde se supone la presencia física de las partes en los varios actos y diligencias del proceso, aunque con la oralidad pasa también lo que muchas veces pasa con algunos planteamientos y principios venerados por los laboristas latinoamericanos, los cuales se conciben como conceptos abstractos, pero que la aplicación y su concreción específica y real por los agentes encargados de traducirlos en acciones concretas no se da, o bien por que no los entienden, o bien porque la realidad los rebasa. En este caso específico, la oralidad aparece muchas veces como un principio abstracto y general que debe permear todo el proceso laboral, sin embargo, resulta muy difícil que lo sea totalmente ya que las actuaciones escritas necesariamente seguirán jugando una importancia capital para el abo

gado, en donde deberán quedar plasmadas las estrategias, argumentaciones, diligencias y documentos que durante el procedimiento se han venido dando. Estas situaciones objetivas exigen plantearnos en el terreno teórico a partir del conocimiento empírico, finalmente de qué estamos hablando, cuando hablamos del tema como el de la oralidad y cómo queremos que la misma se traduzca en acciones concretas. Esta reflexión exige dejar en claro finalmente cuáles son los márgenes en que dicha oralidad debe darse partiendo de la objetiva situación de cómo se tramitan los asuntos. Esta reflexión no se ha hecho en la doctrina ni mucho menos se ha traducido en la legislación.

Por otra parte, temas como la celeridad en el proceso significan rapidez, prontitud, con lo que se busca lograr mayor premura en las resoluciones y la tan ansiada celeridad. En ese sentido, la amplia regulación y recurso de incidentes, excepciones, diferimientos abusivos, y la puerta abierta para sistemáticamente acudir a una segunda instancia, son factores que juegan en contra de la celeridad y que indirectamente revalorizan el formalismo en detrimento de la informalidad.<sup>37</sup> Hoy en más de un caso, tal celeridad no es más que un mito, ya que la duración promedio de un juicio excede en mucho lo que la misma legislación señala, y en muchos casos encontramos juicios cuya duración puede ser de uno o más años; asimismo, la inmediación procesal o de inmediatez, según la cual quien juzga y conoce del proceso debe ser el mismo que decida o resuelva, con lo que se busca estar en contacto personal con las partes; también la informalidad procesal pretende eliminar formulismos y formalidades innecesarias, muy válidas y probablemente justificables en otras ramas del derecho. La suplencia de la deficiencia de la demanda consiste en señalar al actor (trabajador) las deficiencias en que incurre al plantear su demanda; la autoridad al momento de recibir la demanda la debe de subsanar cuando sea incompleta o no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con la ley deriven de la acción intentada.<sup>38</sup>

37. La discusión sobre este aspecto no debe encaminarse hacia la búsqueda de fórmulas que permitan eliminar un amplio reconocimiento del sacrosanto derecho a ser "oído y vencido en juicio", y en ese sentido a hacer uso de los recursos que la misma ley ofrece para hacer realidad tal planteamiento, no, de lo que se trataría es de establecer fórmulas en donde ese derecho no puede ser absoluto sino relativo, en la medida que un uso abusivo del derecho a recurrir, por ejemplo, debe ser sancionado.

38. Cf. SUÁREZ DEL REAL, M. S., "Principios rectores del derecho procesal del trabajo", en *El derecho laboral en Iberoamérica*, op. cit., pp. 888-889.

Una mención especial merece un principio que la doctrina ubica como típico del proceso laboral y que es la conciliación. A la conciliación se le ha señalado como otro signo distintivo del derecho procesal del trabajo; se trata de una modalidad de solución de los conflictos que cuenta con orígenes remotos, desde los griegos y los romanos. Más tarde, por ejemplo, en la Revolución Francesa, Voltai- re propone la idea de introducir a la conciliación en el ordenamiento francés, como posteriormente se haría en España en la Ley del 3 de junio de 1821. Muchas veces se le ha visto a la conciliación como sinónimo de mediación, lo cierto es que buena parte de la doctrina distingue estos dos términos asignando a la mediación una mayor participación e iniciativa para, solucionar un conflicto, proponiendo a las partes los términos de un eventual acuerdo y reservando a la conciliación el alcance de una actividad en donde sólo se trata de acercarlas a partir de sus coincidencias. En América Latina la conciliación asume ciertas características, no siempre coincidentes con las de otras latitudes, por ejemplo: se utiliza tanto para los conflictos de derecho, como los de intereses; se trata de un mecanismo de uso frecuente según las estadísticas oficiales de la región, muchas veces la conciliación (administrativa) pudiera estar tomando el lugar de la misma negociación colectiva; en muchos países las partes acuden con frecuencia a la conciliación aun cuando hayan logrado un acuerdo en un trato directo, así mismo, muchas veces existe una dualidad de procedimientos: existe una conciliación administrativa que precede a la que se realiza ante los mismos tribunales.<sup>39</sup> En Colombia se instituye desde los años cuarenta señalándose como la primera etapa del procedimiento laboral reglamentada por el Código de Procedimiento de la materia, aunque no tenía carácter obligatorio. En México se instituyó la conciliación desde el siglo pasado como un mecanismo complementario de solución de conflictos.

Al paso de los años y de manera creciente el derecho del trabajo, de muy diversas maneras, ha venido acogiendo a la conciliación como una modalidad de solución de conflictos, ya sea como un procedimiento en sí mismo, o bien como una etapa para una solución (generalmente inicial o previa como en México y Uruguay, respectivamente). En México en las reformas procesales a la Ley de 1980 ya se señalaba a la conciliación como un medio "idóneo" para la solución de los conflictos.

39. Cf. CORDOVA, Efrén, "La conciliación", en *Las relaciones colectivas de trabajo*, OIT, op. cit., pp. 182 y ss.

La conciliación puede ser tanto privada como pública, en este último caso, encomendada a instancias administrativas gubernamentales adscritas, generalmente, aunque no siempre; a veces hay instancias desconcentradas con esas funciones, caso Argentino con la Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo, o los ministerios de trabajo, las cuales participan con dicha función conciliatoria en diversos momentos y etapas de la solución de diversos conflictos laborales.<sup>40</sup>

Aquí la duda, nos parece, es saber cuál ha sido la eficacia de esas instancias y su proceder y si realmente han logrado sus objetivos en la búsqueda de solución de conflictos.

Como ya se indicaba en el caso de derecho procesal en México, con la reforma que en la materia se dio en 1980 se incorporaron una serie de criterios de gran importancia, con los cuales se buscó introducir cambios trascendentes en la materia; por ejemplo, se buscó hacer realidad la celeridad y la justicia expedita, tratando de concentrar, por ejemplo, en una sola audiencia varias etapas que antes eran objeto de diversas diligencias, además se presentó un "reacomodo" en la distribución de las cargas de la prueba, en donde se advertía, por lo menos formalmente, un mayor equilibrio que favorecía a los trabajadores; asimismo, las juntas disfrutarían de facultades con el fin de perfeccionar las demandas de los trabajadores. A pesar de esta importante etapa en el desarrollo de la materia, más de un autor ha manifestado su escepticismo sobre los logros concretos de estas reformas.<sup>41</sup>

Antes de terminar con este deliberado y desordenado planteamiento, desearíamos sugerir y debatir en torno a una percepción, probablemente equivocada, pero que nos deja la lectura de los desarrollos doctrinales sobre el tema y que podríamos asumir de la siguiente manera: parecería que todos estos desarrollos teóricos (en particular sobre el derecho procesal y sus principios) parten, entre otras, de una premisa teóricamente aceptada y en muchos casos implícitamente superada, que es el antiguo y

40. Hay quien sugiere que haya una instancia conciliatoria, extra empresa y prejudicial (PIMENTEL, M., "Aspectos del derecho y de la justicia del trabajo en Brasil", en DÁVALOS, J. (coord.), *Cuestiones laborales en homenaje al Maestro Mozart Victor Russomano*, UNAM, México 1988, p. 79). Hay que recordar que efectivamente ya hubo experiencias de este tipo, por ejemplo, en Argentina en otras épocas.

41. "A casi diecisiete años de haber sido concebida y puesta en vigor, lo único cierto es que ha cumplido sólo parcialmente sus objetivos. Unas juntas de conciliación y arbitraje notoriamente conservadoras e imprevistas, además de corruptas, han hecho casi ineficaces las reformas procesales. Lo que no le quita valor al modelo pero sí mucho a los resultados", DE BUEN, op. cit., p. 18.

nunca agotado debate sobre la influencia del derecho civil en el derecho del trabajo; hoy en día, nos parece que sería necesario realizar una reflexión que nos permita advertir en qué medida aquellos principios procesales propios de otra rama jurídica respecto de la cual supuestamente el derecho laboral y el procesal laboral pretenden alejarse, como el derecho común, en qué medida realmente lo han hecho, o en qué medida para sorpresa de muchos y decepción de otros tantos, el derecho civil sigue permeando el mundo de la solución de conflictos laborales, sobre todo de manera creciente en los últimos años en áreas sociales como el derecho del trabajo y particularmente en el derecho procesal del trabajo.

## V Conclusiones

Buena parte de los estudios disponibles sobre la justicia del trabajo, entendida ésta, como ya se indicaba en un sentido estricto, como instancias competentes para solucionar los conflictos laborales, evocan los problemas recurrentes que encontramos: lentitud, estructuras superadas y rebasadas, problemas colaterales como el que muchos trabajadores cuando acuden a la instancia competente ya han dejado de serlo, etc.; aunque a veces las cifras oficiales en países como México parecieran mostrar un discreto optimismo,<sup>42</sup> los problemas siguen ahí a la vista de todo mundo y sobre todo de los actores de las relaciones de producción; así, la gran cantidad de litigios, aunada a la lentitud en el desahogo de los mismos, ha venido provocando un importante rezago en las juntas de conciliación y arbitraje.<sup>43</sup> Muchas veces estos problemas se han atacado con propuestas parciales que de manera coyuntural y

puntual tratan de paliar alguno de los efectos que manifiesta una estructura rebasada, que convendría revisar y actualizar.<sup>44-45</sup>

Los estudios sobre la justicia laboral la ubican en un panorama problemático, cuya situación lamentablemente se le ve muchas veces como normal; entre las manifestaciones constantes sobre la imagen de la justicia laboral en la región latinoamericana está señalarla como una instancia, como ya se indicaba, plena de deficiencias, lentitud, corrupción, falta de capacitación del personal ahí empleado, bajos presupuestos, etc., problemas todos ellos que en buena medida vuelven inoperantes tales instancias especializadas en la resolución de los conflictos derivados de las resoluciones obrero-patronales.

En América Latina, el tema de la justicia laboral desde hace años ha sido, como ya se señalaba, no sólo un tema polémico sino de permanente actualidad, en donde la preocupación central en las discusiones ha girado en torno a la manera en que dicho sistema de justicia debe modernizarse y, en última instancia, responder a las expectativas que socialmente se esperan de ella, a saber, una resolución pronta, expedita y justa de los conflictos laborales. El caso de México no es la excepción, y las propuestas más o menos acabadas e integrales que sobre el tema se han manejado en los últimos años se han presentado bajo la forma de proyectos de ley. Algunos de esos proyectos han planteado objetivos ambiciosos al proponerse modificar no sólo la administración de la justicia laboral, sino la gran mayoría de las normas básicas del derecho laboral mexicano, incluyendo sus normas constitucionales. Los proyectos, que nos parecen más avanzados por lo que toca a este tema, no sólo por su propuesta más amplia en la materia, sino también porque han sido acompañados de una discusión más extensa son tres: el proyecto del Partido Acción Nacional (en lo sucesivo PAN), el del Partido de la Revolución Democrática (en lo sucesivo PRD) y el del

42. "Partiendo del principio básico de que las instituciones deben adaptarse a los cambios y necesidades de la población, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ha profundizado la modernización de su estructura y funcionamiento, con el fin de mejorar la calidad de los servicios que se presta, incrementar la capacidad de solución de los conflictos obrero-patronales y abatir los rezagos acumulados. En este sentido, los órganos de esta institución se continúan acercando a los lugares donde se generan los conflictos: en febrero y marzo de 19X8 se instalaron las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje de Tijuana y Reynosa, respectivamente", Ernesto ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de México, *Cuarto Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1998, p. 48.

43. A pesar de los esfuerzos para abatir ese rezago, este problema es común a las juntas locales y federales; así, por ejemplo, en enero de 1999 el Titular de la Junta Local del Distrito Federal señalaba: "Nuestra junta tiene que resolver todos los problemas laborales de la ciudad más grande del mundo; ¡tenemos 15 jueces para resolver sesenta y tantos mil juicios anuales! De ahí el origen del rezago. Diario *La Jomada*, México, viernes 8 enero de 1999, p. 21.

44. En este sentido la permanente preocupación de la política laboral de atacar los problemas con una estrategia que prioriza el aumento del número de juzgados (en nuestro caso juntas), si bien atiende a uno de los graves problemas de la justicia laboral, como lo es el rezago y la necesidad de acercar las instancias laborales a los interesados, deja fuera otros aspectos estructurales que requieren también de atención.

45. Desde el inicio de la actual administración del Poder Ejecutivo, los informes anuales de gobierno han venido dando cuenta de la instalación de Juntas Especiales en diversas partes del país, con lo cual, sin duda, se ha avanzado en un aspecto importante del tema como lo es la cobertura de las instancias competentes. Para más datos véase en internet: [www.presidencia.gob.mx/pages](http://www.presidencia.gob.mx/pages).

Código Federal de Procedimientos Laborales (en lo sucesivo proyecto de CFPL).<sup>46</sup> Ya que estos proyectos parecieran anunciar, de una o de otra manera, las perspectivas dentro de las cuales pudiéramos situar el futuro de la justicia laboral mexicana, nos parece importante indicar cuáles son las características de sus planteamientos:

El proyecto del PAN fue presentado por el grupo parlamentario de ese partido ante el Senado de la República e incluye dos iniciativas de decreto, una para reformar los artículos correspondientes de la Constitución, y otra para reformar la Ley Federal del Trabajo, por lo que al tema se refiere, se propone (en un artículo nuevo) que los conflictos de trabajo serán resueltos por jueces de los social, que cuando se trate de conflictos de competencia local, dichos jueces formarán parte del Poder Judicial estatal o del Distrito Federal y cuando se trate de conflictos de competencia federal, los jueces serán de Distrito, pertenecientes en consecuencia al Poder Judicial federal; asimismo, se señala que sus facultades quedarán establecidas en las correspondientes leyes orgánicas y los jueces federales sólo conocerán de conflictos colectivos. Entre las razones que dicha iniciativa expresa para hacer esta propuesta de sustitución de las actuales juntas, están las siguientes: su total dependencia económica y de nombramiento de los poderes Ejecutivo, federal y locales, aparte de la dependencia política. La ficción, se señala, irremediable de que los representantes son de los obreros, ya que en realidad lo son pero de los sindicatos como aparato corporativo del Estado, esto se traduce en que cuando un conflicto se produce entre un trabajador y una organización sindical, el voto siempre favorece al sindicato, que designó al representante obrero; asimismo, se advierte una evidente parcialidad de los representantes obreros cuando intervienen en la esfera administrativa, en el registro de los sindicatos o la toma de nota de sus directivas ya que con ello

actúan siempre de acuerdo a las directrices políticas del sistema.

En la parte procesal este proyecto propone incluir nuevas probanzas como la "declaración de parte" que consistiría en un interrogatorio libre entre las partes, además de otras precisiones que buscan dar agilidad al procedimiento en general.

Por su parte, el proyecto del PRD se trata más bien de un anteproyecto que si bien se hizo público de diversas maneras, de hecho no fue presentado como iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, pero vino a nutrir de manera importante los debates en torno a la posible reforma a la legislación laboral. Este anteproyecto propone también la supresión de las juntas y en su lugar nombrar jueces laborales. En uno de sus artículos (el 684) se puede leer que los conflictos de trabajo serán resueltos por jueces laborales. Cuando se trate de conflictos de competencia local, dichos jueces formarán parte del poder judicial estatal o del Distrito Federal. Cuando se trate de conflictos de competencia federal, los jueces serán de distrito pertenecientes al Poder Judicial federal y sus facultades quedarán determinadas por las leyes orgánicas correspondientes.

Finalmente, el proyecto de CFPL es una propuesta y anteproyecto que si bien no ha tomado aún la forma de una iniciativa de ley ni se ha presentado al Congreso para discusión y eventual aprobación, sí han empezado a conocerse en los círculos de especialistas las características de esta propuesta que, a diferencia de las dos anteriores, pareciera renunciar a un intento por llevar a cabo una reforma integral de la legislación laboral mexicana, para sólo centrarse en los aspectos procesales laborales. Este anteproyecto retoma una de las propuestas desde hace muchos años planteadas por destacados laboristas mexicanos, como el Dr. Baltazar Cavazos, en el sentido no sólo de separar de la ley laboral la parte adjetiva para igualarla así, en cuanto a su estructura, a los casos de la materia penal y civil, en donde se cuenta con un código sustantivo y un código procesal, sino además tratar de realizar una "buena podada" a la Ley Federal del Trabajo reduciendo su número de artículos.<sup>47</sup> Se trata de un documento que ha sido el resultado de una serie de encuentros

46. Tul vez vale la pena recordar que estas propuestas de reforma se enmarcan dentro de un debate que en México se ha dado sobre la eventual reforma a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado A del artículo 123 constitucional, debate que se ha venido añejando, ya que data de, por lo menos, hace diez años cuando en el verano de 1988, el entonces candidato a la Presidencia de In República Lic. Carlos Salinas de Gortari, manifestara que entre sus objetivos de gobierno estaría reformar el marco jurídico laboral; dicho planteamiento se traduciría, entre otras cosas, en la organización de foros de consulta pública en la Cámara de Diputados, para conocer diversos planteamientos y propuestas de reforma de los sectores involucrados. Tal reforma, por diversas razones, se ha venido posponiendo a lo largo de los años y estos proyectos en alguna medida podrían ser vistos también como proyectos que han retomado parte de las discusiones que en los últimos años se han dado sobre el tema.

47. El Dr. Cavazos ha señalado recientemente: "Por lo demás, si bien es cierto que no se modificará la Ley Federal del Trabajo también lo es que con este código se le daría una 'buena podada', ya que de los 1010 artículos que actualmente tiene 'sólo' le quedarían 684, lo cual desde luego implica un buen avance". Cf CAVAZOS FLORES, B., "El anteproyecto del Código Federal de Procedimientos del Trabajo", *Revista Laboral*, núm. 80, México, 1999, pp. 82-83.

que se han venido dando en el denominado Comité Técnico del Diálogo Obrero Empresarial hacia una Nueva Cultura Laboral, los cuales aprobaron en 1998 un conjunto de propuestas con las cuales, según se dijo, se busca mejorar y agilizar el procedimiento laboral, por ejemplo: la obligación de la Junta durante todo el procedimiento para exhortar a las partes para conciliarse, el que tengan que ser licenciados en derecho (o pasantes) los apoderados salvo casos muy excepcionales, que la notificación de la demanda al actor se haga en el acto mismo de la presentación de la misma, que la junta intervenga en la etapa conciliatoria proponiendo alternativas justas y equitativas y, de manera general, dándole mayor contenido a la etapa conciliatoria, etc. Estas y otras propuestas han venido a conformar este proyecto de CFPL, en donde se intenta superar algunos vicios que buena parte del sector laboral ya ha señalado reiteradamente a lo largo de los últimos años; pero independientemente de las muy diversas propuestas para agilizar los juicios en asuntos individuales, en materia colectiva se sugiere por ejemplo que en la tramitación de una huelga, cuando ésta tenga por objeto la firma de un contrato colectivo, se adjunte la relación de trabajadores afiliados firmada por los mismos, así como el acta de la asamblea donde la mayoría de los trabajadores afiliados realmente prestan sus servicios en la empresa; así mismo, se agregan algunas normas en cuanto a los procedimientos para demandar la titularidad de los contratos colectivos. Como puede advertirse se trata de una propuesta que busca centrarse en aspectos puntuales de carácter procedimental y con la finalidad de erradicar algunas prácticas de las juntas.

Como ya se indicaba líneas arriba, estas tres propuestas forman parte hoy en día de la discusión que en torno a nuestra materia se viene dando en México; si embargo, en el plano de la búsqueda de alternativas para hacer de la justicia laboral una instancia de rápidas respuestas y soluciones adecuadas, nos parece que cualquiera que sea finalmente el modelo de justicia laboral que se intente construir o reconstruir, deberían de considerarse ciertos principios que son indispensables, por ejemplo: revalorizar la importancia de una instancia especializada como la laboral, en razón de los particularismos propios de los problemas que debe atender, modificar los aspectos procesales que en la práctica han venido obstaculizando los tradicionales principios del derecho procesal del trabajo (como la oralidad, etc.); asimismo, un aspecto que nos parece de vital importancia sería contar con un ambicioso proyecto de profesionalización de la atención de los litigios laborales que dan origen a un expediente. Esta profesionalización la adverti

mos, por lo menos en dos sentidos: uno externo, referido a los litigantes que actúan en los expedientes, en donde se revalorice su función, eliminando por ejemplo la posibilidad que pseudoprofesionistas sin cédula profesional puedan actuar en materia laboral e imponiendo normas que busquen corregir los vicios que la práctica litigiosa ha hecho de los falsos abogados "personas respetables", en un sentido interno, es importante contar con esquemas que permitan profesionalizar al personal que actúa en las juntas de conciliación y arbitraje, para ello sería útil y necesario contar con una sólida reglamentación que regule el ingreso, promoción y permanencia del personal de dichas instancias, aparte de contar con medidas que permitan su imparcialidad y les garantice una carrera. Este último aspecto vale tanto para las juntas, como para cualquier otra instancia (incluso la instancia única) que pudiera crearse, ya que el eventual cambio de un modelo de justicia laboral por otro no garantiza por sí mismo, como ya se indicaba, el éxito de sus funciones, sino que requiere de ágiles y adecuados mecanismos y procedimientos que garanticen imparcialidad y un sólido conocimiento de la materia, por parte del personal adscrito a esas instituciones.<sup>48</sup>

Tal vez como un ejercicio necesario y previo a cualquier propuesta de cambio en algún país, nos parece de vital importancia que no sólo los debates, sino las propuestas concretas de mejoría de la denominada justicia laboral, en los diversos aspectos que como señalamos tal expresión implica, se necesita asumir una visión integral del tema que permita verlo ubicado en una perspectiva más amplia de la que hasta la fecha parecieran asumir los estudios que los juristas han elaborado sobre el tema.

De esta manera, los conflictos laborales, así como los mecanismos e instancias formal o informalmente establecidos para solucionarlos, son tal vez el tema central que debemos analizar y tratar de encontrar vías que nos permitan su perfeccionamiento; sin embargo, nos parece que un adecuado planteamiento del tema parte de considerar que en buena medida los conflictos del trabajo, al momento que los juristas y de manera particular los aboga-

48. En esta parte de la reflexión general que sobre el tema se haga, necesariamente deberá incluirse un análisis más amplio que a nivel mundial se viene dando sobre la reforma y modernización de la administración pública y sus procedimientos. Temas por ahora "exóticos" para los abogados, pero de moda para los administradores, como la reingeniería de procesos, el *benchmark*, etc., son propuestas que necesariamente tendrían que revisarse en el marco de la futura administración de justicia.

dos tienen que analizarlos y tratar de defender alguno de los intereses en juego, son solamente un eslabón de una cadena que se va conformando en la empresa misma y que dichos conflictos son el resultado de una inadecuada y muchas veces deficiente o a veces inexistente administración de las relaciones laborales, en donde se incuban conflictos que luego habrán de ser atendidos por las instancias laborales. En ese sentido, es importante considerar a la justicia laboral como un concepto que tiene que ver también con lo que pasa en el centro de trabajo mismo, en donde la labor preventiva de conflictos laborales está prácticamente ausente. Así, llamar la atención sobre qué pasa antes de que las instancias laborales tengan que intervenir, es algo que los abogados tendremos que hacer en el futuro; asumir que la justicia laboral es un tema que tiene como premisa la existencia de conflictos ya declarados, nos parece que es una visión que puede limitarnos enormemente y que impide que veamos, un poco más atrás, el espacio donde esos conflictos se gestan.

Asumir una visión integral del tema, pasa por diversos canales, y supone un cambio de actitud frente a los problemas laborales y la conceptualización que de los mismos se haga. Para el abogado, la a veces limitada visión de su actividad profesional, le impide analizar causalidades de los conflictos, su labor supone que hay un problema jurídicamente declarado y que su labor es solucionarlo, de tal suerte que su asesoría es importante por su puesto, pero también es limitada en la medida que generalmente no atiende a los orígenes de los problemas. Esta visión integral de la justicia laboral y de su papel pasa también por la necesidad de un cambio en la manera en que la mayoría de nuestras universidades enseña el derecho en general y el derecho del

trabajo en particular, en donde los catedráticos buscan formar abogados con una gran dosis de empiricidad, poco analíticos y creativos, y proclives a la búsqueda de salidas y respuestas, en el mejor de los casos, exclusivamente identificables en el marco de la ley. Sin embargo, la labor preventiva de conflictos ofrece un campo de análisis y de ejercicio profesional que los juristas hemos dejado de lado y que otros profesionistas han asumido de manera creciente.

Para algunas opiniones probablemente, este tipo de enfoque pudiera rebasar el estricto terreno de los aspectos jurídicos y en nuestro caso de la justicia laboral, invadiendo espacios de otras áreas del conocimiento como la sociología jurídica o las económico administrativas, tal apreciación pudiera ser cierta, aunque sujeta a una discusión teórica interesante, sin embargo, lo cierto es que un jurista de cualquier rama, pero sobre todo un laboralista que se precie de serlo y que no tenga por lo menos una mínima conciencia de los aspectos extrajurídicos de la problemática que analiza o pretende resolver, sus apreciaciones y sus estrategias legales, serán necesariamente parciales.

En ese sentido, nos parece que el análisis de la justicia laboral, de su mejoría y perfeccionamiento, tendrá que hacerse a partir del examen puntual de los diversos elementos que, como ya se indicaba, están involucrados: tipos de conflictos, instancias para dirimirlos, etc.; se trata, finalmente, del "núcleo" que como juristas estamos obligados a revisar, sin embargo, ese análisis tendrá que ir a aquellos campos poco explorados en donde descubramos cómo podemos prevenir de mejor manera la conflictividad laboral, en aquellos aspectos en los que nuestra labor como juristas y el derecho nos lo permitan.