

El arbitraje estatal

(en el proyecto de código federal del trabajo de Portes Gil-1928- y el debate Lombardo-Siqueiros)

Manuel Reyna Muñoz

Una de las figuras más controvertidas en la historia político sindical del México post revolucionario es la de Vicente Lombardo Toledano. Criticado tanto por la izquierda no oficial como por sectores de derecha, Lombardo es un personaje al cual el sistema le debe parte de la larga estabilidad política, y paradójicamente no se le ha reconocido en forma cabal. En David Alfaro Siqueiros el deslinde no da lugar a dudas. Admirando y aceptado plenamente como artista, el gobierno lo persiguió y encarceló por sus ideas políticas.

Como contendientes políticos ambos se enfrentaron en diferentes ocasiones; una de ellas fue durante la convención obrero patronal que discutió el Proyecto de Código Federal de Trabajo propuesto por Emilio Portes Gil, en donde Lombardo asistió como delegado de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), primera organización de carácter colaboracionista y Siqueiros lo hizo en representación de Bloque Obrero, integrado predominante por comunistas.

El arbitraje del estado en los conflictos del capital y el trabajo siempre ha provocado polémicas en el campo del derecho laboral, y el debate que este punto suscitó entre Lombardo y Siqueiros es también interesante, porque permite observar claramente la concepción de Lombardo acerca de los gobiernos emanados de la revolución y las conjeturas que Siqueiros formula respecto a la función que desempeñan las Juntas de Conciliación y Arbitraje en contra de los trabajadores.

DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DEL TRABAJO

Durante el porfiriato las relaciones obrero patronales fueron materia del derecho civil o del derecho penal.

El Código penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California en 1891, estipulaba en el artículo 925 que: "Se impondrán de ocho días a tres meses de arresto y multa de 25 a 500 pesos, o una sola de estas dos penas, a los que forman un tumulto o motín, o empleen de cualquier otro modo la violencia física o moral, con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo".⁽¹⁾

Estallada la revolución y por dificultades entre trabajadores y empresarios de la industria textil, Francisco I. Madero creó en diciembre de 1911 el Departamento de Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento. Con la formación de esta oficina las relaciones obrero patronales adquirieron un enfoque notablemente diferente respecto al porfiriato y prácticamente surgió la autoridad administrativa del trabajo. En el artículo 2o. inciso IV del Decreto que creó el citado Departamento se dice: "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".⁽²⁾

El Departamento del Trabajo no podía estar exento de las consecuencias del proceso revolucionario, y si bien se observa en el Decreto un carácter potestativo en la intervención de los conflictos laborales, en los años inmediatos su ingerencia fue muy reducida y en el mejor de los casos tuvo un papel consultivo en el ramo textil. En el Proyecto de Ley sobre contrato de trabajo que presentó Zubarán Capmany, como Secretario de Gobernación del constitucionalismo en abril de 1915, se observa todavía que las cuestiones del capital y el trabajo son materia de los códigos civil y de comercio. El artículo 81 dice: "El derecho común a que se hace referencia en diversas disposiciones de esta ley, es el establecido por los Códigos Civiles del

Distrito y de los estados de la Federación; y por el Código de Comercio, cuando se trate de asuntos de carácter mercantil".⁽³⁾

En cuanto a la intervención del Departamento del Trabajo, el citado proyecto le atribuye una función menos determinante que el decreto de 1911. El artículo 88 indica: "El Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, tendrá a su cargo el cuidado de que esta ley sea debidamente cumplida en todo el país, y podrá ofrecer su mediación para solucionar los conflictos que surjan entre patrones y obreros. . ."⁽⁴⁾

Pero como bien rezaba un adagio popular de la época, "la revolución es la revolución". Al mes siguiente, mayo de 1915, el gobernador revolucionario Salvador Alvarado decretó en Yucatán el establecimiento de un Consejo de Conciliación y Comité de Arbitraje "para que, como su nombre lo indica, intervenga como tribunal de investigación y resolución en los conflictos que surjan entre el capital y el trabajo".⁽⁵⁾ En diciembre del mismo año Salvador Alvarado promulgó la Ley de Trabajo para el estado de Yucatán, en cuyo artículo 25 refiere: "Para resolver las dificultades entre trabajadores y patrones se establecen Juntas de Conciliación y un Tribunal de Arbitraje con la organización y funcionamiento que expresa esta Ley. Estas Juntas y el Tribunal para el arbitraje obligatorio, se encargarán de aplicar en toda su extensión las leyes trabajo, teniendo completa libertad y amplio poder ejecutivo dentro de esta legislación. Esta organización, en esencia, constituye un poder independiente de manera que el trabajo y el capital ajusten sus diferencias automáticamente, buscando siempre la forma más justa para ambos, sin acudir a las huelgas que siempre son nocivas para los intereses de todos".⁽⁶⁾

Poco después, Cándido Aguilar expidió en enero de 1917 la Ley del Trabajo de Veracruz, que propició el establecimiento de "Juntas Municipales exclusivamente de conciliación y una Junta Central de Conciliación y Arbitraje, esta última con facultades impera-

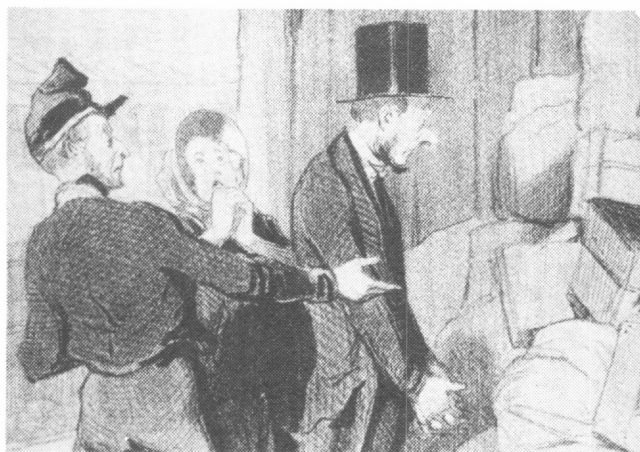
tivas para resolver todo tipo de controversias laborales, individuales y colectivas, mediante laudos o sentencias (artículo 178), la que no debía considerarse como un tribunal de derecho, ya que los miembros que la integraban decidían conforme a su conciencia y la equidad, pero sin que señalara un procedimiento de ejecución de tales resoluciones".⁽⁷⁾

El carácter jurisdiccional de las Juntas de Conciliación fue retomado por los diputados constituyentes y al promulgarse la nueva Constitución de 1917, la fracción XX del artículo 123 estableció: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del gobierno". La fracción XXI ratificó la atribución jurisdiccional: "Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo".⁽⁸⁾

Por falta de precisión de funciones en lo referente al arbitraje, las primeras Juntas de Conciliación carecieron de un criterio definido en los fallos entre el capital y el trabajo, y si bien había una tendencia a favorecer a los trabajadores dictando fallos con carácter de arbitraje obligatorio, algunos capitalistas se opusieron y recurrieron a la Suprema Corte de Justicia para buscar el rechazo a la obligatoriedad.

La opinión de este Tribunal de resolver que las Juntas carecían de "imperium", puso en el tapete de la discusión el problema de la interpretación de las fracciones XX y XXI del artículo 123 antes citadas. Es decir, en el artículo 123 se fija que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberían expedir leyes sobre el trabajo "sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo".⁽⁹⁾ Ante este ordenamiento, las leyes de los estados le "otorgaron a las Juntas de Conciliación y Arbitraje facultades para resolver de manera imperativa todo tipo de controversias laborales. . . [mientras que] la jurisprudencia de la suprema Corte de Justicia las consideró como organismos públicos de aveniencia, para resolver conflictos colectivos que le sometieran voluntariamente las partes..."⁽¹⁰⁾ Esto es, con carácter potestativo.

De las organizaciones de trabajadores, la CROM fue la que más presionó para que la Suprema Corte de Justicia sentara jurisprudencia y considerara a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como Tribunales con facultad de resolver conflictos obrero patronales



y cuyos fallos serían de observancia obligatoria para las partes. Producto de esta acción y tal vez por el papel que desempeñaba el sindicalismo cromista en el sistema político, en 1924 la Suprema Corte de Justicia abandonó su anterior criterio y resolvió que las juntas eran Tribunales.

EL ARBITRAJE ESTATAL EN EL PROYECTO DE CÓDIGO FEDERAL DEL TRABAJO PRESENTADO POR EMILIO PORTES GIL Y EL DEBATE LOMBARDO-SIQUEIROS

Hasta la década de los años veinte, si los trabajadores recurrían al artículo 123, por lo general lo hacían en función de una manera de concebir las relaciones obrero patronales. Si la tendencia era de carácter radical, como los anarco sindicalistas de la CGT o los comunistas, pocas veces se apelaba a él; el caso contrario fue el de la CROM, quien no tan sólo promovió su reglamentación desde los inicios de la década, sino también formó parte de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y hasta tuvo Inspectores del Trabajo. Por esta razón, en la cuestión del arbitraje no podía opinar de igual forma quien integraba parte de esos Tribunales y quien los identificaba como dependencias al servicio del capital.

A finales de 1928 y una vez que el Congreso de la Unión lo nombró Presidente Provisional de la República, el entonces Secretario de Gobernación, Emilio Portes Gil, promovió junto con Puig Cassauranc, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, una convención obrero patronal para discutir su Proyecto de Código Federal del Trabajo. Acusados de ser los autores intelectuales del asesinato de Alvaro Obregón, los líderes de la CROM que inicialmente no pensaban asistir a la convención, cambiaron de parecer para no dar la impresión de ser enemigos del gobierno.

Puig Cassauranc promulgó la convocatoria y las sesiones se celebraron del 15 de noviembre al 8 de diciembre. Por los patrones asistieron delegados de la Confederación de Cámaras Industriales, de la Confederación de Cámaras de Comercio y de la Asociación de Empresas Industriales y Comerciales; la representación obrera estuvo integrada por tres grupos: los cromistas, los ferrocarrileros de la Alianza y el Bloque Obrero, integrado por trabajadores comunistas. Al leer la crónica de los debates, se observa que independientemente de su carácter colaboracionista, los delegados de la CROM tenían un conocimiento jurídico, político y de condiciones de trabajo mucho más completo que los otros dos grupos obreros y en todas las ramas económicas aludidas en el proyecto, ellos tenían una voz que polemizaba con los patrones, con Puig Cassauranc o con Portes Gil.

Entre los convencionistas privaba un buen espíritu de discusión y hubo elogios de la parte patronal a los

representantes cromistas Lombardo y Ricardo Treviño. Lo que provocó una fuerte polémica fue la cuestión del arbitraje estatal, el Proyecto de Código establece al respecto:

"Capítulo Tercero. De las Juntas Municipales Locales de Conciliación. Artículo 351. La conciliación obligatorio estará a cargo de las Juntas Municipales de Conciliación".

"Capítulo Cuarto. De las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje. Artículo 360. Corresponde a las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo que ocurran dentro de su jurisdicción y que no sean de la competencia federal".

"Capítulo Sexto. De la competencia de las Juntas Centrales. Artículo 393. . . . II. Conocer y resolver en Arbitraje las diferencias y conflictos a que se refiere la fracción precedente cuando las partes no se hubieren avenido".

"Capítulo Séptimo. De las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje. Artículo 398. Corresponde a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de las diferencias y conflictos entre el capital y el trabajo, en empresas que sean de concesión federal o establecidas en zonas de jurisdicción federal".⁽¹¹⁾

Para Emilio Portes Gil, autor de este Proyecto, el arbitraje era constitucional, así lo manifiesta en la exposición de motivos del Proyecto de Código Federal del Trabajo que sometió a otra discusión en julio de 1929: "Sin duda alguna que la Junta tiene jurisdicción plena y suficiente, sométanse o no las partes, para imponer o ejecutar esas sanciones que la Constitución establece (Fracción XXI del Artículo 123 Constitucional)".⁽¹²⁾



Siqueiros se oponía a la federalización de la Ley del Trabajo y al arbitraje obligatorio. Por el contrario Lombardo defendía a este último con el siguiente argumento:

“La opinión del compañero Siqueiros es muy importante desde el punto de vista social, ya que se refiere a que no están por el arbitraje obligatorio; debo decir, y conmigo la delegación de la CROM que en principio nosotros estamos de acuerdo. . . que él, desde su punto de vista especial tiene razón; nosotros aceptamos la lucha de clases sin ninguna institución que la estorba, como el arbitraje obligatorio, siempre y cuando viviésemos en un país absolutamente capitalista. Nosotros somos partidarios de las luchas de clases para las organizaciones que se formen en contra del Estado como la expresión máxima del sistema burgués, pero esto solamente para países que no sean México. Nosotros todavía tenemos confianza en que el Gobierno siempre será representativo de la Revolución, con excepción de algunos casos de autoridades inferiores. . . que no están compenetradas de su responsabilidad y que no tienen convicción revolucionaria. Aquí en México, en donde la mayoría, la totalidad de los hombres de los grupos que se gobiernan son representativos de la revolución mexicana, nosotros creemos que no es necesario, ni es justo, hacer un argumento absoluto en contra del Estado mexicano, representativo legal de los intereses capitalistas. Si nosotros viéramos que los detentadores del Poder Público en México fueran siempre de una manera sistemática realmente representantes de intereses contrarios al proletariado, nosotros optaríamos, como lo hemos hecho en casos anteriores, e iríamos directamente al patrono para entendernos con él amparándonos en los contratos de trabajo, como lo hemos hecho en infinidad de casos. Pero desde el punto de vista de la tesis en general, nosotros lo aceptamos porque tenemos confianza y creemos que los gobiernos

mexicanos son representativos del poder popular, y en esa virtud, aunque en principio estamos de acuerdo con la opinión del Bloque Obrero, hacemos la consideración que he expuesto desde el punto de vista de la situación mexicana, por lo que toca a los representantes del Poder Público. En esa virtud nosotros creemos que el arbitraje obligatorio es necesario. Porque el representante del Poder en las Juntas, en los Tribunales de Trabajo, no es un juez que va a fallar en perjuicio de los trabajadores, sino que va a interpretar el verdadero espíritu del artículo 123 que es protector de las clases obreras”.⁽¹³⁾

Esta concepción de Lombardo sobre el gobierno fue refutada, por Siqueiros en la sesión del día 29 de noviembre, la crónica de los debates dice:

“... el arbitraje obligatorio niega el derecho de huelga porque ‘el Presidente de la Junta de Conciliación es el único Juez que en realidad existe y este Juez es el representante legal del gobierno que, es a su vez, el representante legal del régimen capitalista’. . . por regla general la parte patronal y las Juntas de Conciliación defienden su punto como los trabajadores defienden el suyo. . . y entre estas dos partes viene la que decide, el representante de la autoridad, por lo que sostiene que siendo el representante de la autoridad el que lógica y desinteresadamente tiene que decidir entre los dos y siendo al mismo tiempo el representante de la autoridad defensor de los intereses capitalistas, tiene que inclinarse por el lado de éstos”.⁽¹⁴⁾

Anteriormente en la sesión del 28 de noviembre había dicho:

“Nosotros hemos dicho desde un principio y lo hemos repetido en casi todos los discursos que hemos pronunciado que este proyecto es en gran parte y en muchos de sus capítulos un Proyecto clásicamente ‘FASCHISTA’. No trato de decir algo exagerado, esto es fácilmente demostrable. El régimen ‘faschista’ en Italia y en algunos países de la América Latina, se estipula de una manera determinante el derecho del Estado para inmiscuirse dentro del régimen de las organizaciones de trabajadores. El régimen ‘faschista’ estipula que no puede haber organizaciones de trabajadores fuera de su control, con objeto de evitar el que no se desarrolle la producción, la industria, etc. Hay muchas cosas ya que constituyen un serio peligro para los intereses de la clase trabajadora de nuestro país y censura —dice la crónica— el que se pretenda autorizar el Estado, el Gobierno, para inmiscuirse dentro del régimen interno de las orga-



nizaciones de trabajadores o que se permita al Estado dar a las organizaciones de trabajadores fórmulas internas y declara categóricamente que no están de acuerdo en absoluto con ese principio y hace referencia a que los gobernadores de los estados, por una parte, y al gobierno federal por la otra, que se han disputado de una manera ensañada el control político de los trabajadores".⁽¹⁵⁾

Desde otra posición de clase, el delegado patronal y prominente industrial del ramo textil, Maximiliano Camiro, comentó como problema el carácter del representante del gobierno en las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Según él, numerosos fallos eran dictados en contra de la más elemental equidad, las reglas de la economía y de la Constitución. Apoyándose en el discurso que el Ministro Padilla pronunciara el 21 de agosto de 1924, dijo que el tercer miembro de esas Juntas generalmente se nombra debido a intereses políticos y no para impartir justicia, pues algunos gobiernos estatales necesitan del apoyo de las clases trabajadoras para implantar sus programas.⁽¹⁶⁾

La convención terminó el 8 de diciembre, en momentos en que las relaciones entre la CROM y el gobierno de Portes Gil llegaban a su mayor distanciamiento. Al año siguiente, julio de 1929, con las reformas que surgieron de la convención de 1928, se volvió a discutir una nueva propuesta de Código Federal de Trabajo.

CONCLUSIONES

El arbitraje estatal es una consecuencia de los cambios (¿evolución?) que ha tenido el derecho laboral en nuestro país. Su cuestionamiento tiene cuatro lecturas, no necesariamente excluyentes. Una primera sería suponer que la intervención del Estado en los conflictos obrero patronales ha sido para proteger a las clases desposeídas frente al poderío de los capitalistas. La segunda hace referencia a la composición de las Juntas, pues como decía Siqueiros ¿a qué intereses representan? La tercera tendría que pasar por el análisis de la historia del movimiento laboral para encontrar elementos que permitan evaluar el papel desempeñado por las Juntas en los conflictos entre el capital y el trabajo. En lo que se refiere a la democracia sindical su papel ha sido negativo. Finalmente, en la cuarta habría que preguntarse si con el arbitraje se afecta legalmente un derecho constituido.

NOTAS

- 1.-Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común y para toda la República Mexicana sobre delitos contra la Federación, Editado por Librerías "La Ilustración", Veracruz y Puebla, 1891, pp. 307-208.
- 2.-"Decreto por el cual se establece el Departamento del Trabajo", en Felipe Remolina Roqueñi, *El Artículo 123*, Ediciones del V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, México, 1974, p. 19.
- 3.-"Proyecto de Ley sobre contrato de trabajo presentado al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, ciudadano Venustiano Carranza, por el Licenciado Rafael Zubaran Capmany Secretario de Gobernación", en Remolina Roqueñi op. cit., p. 93.
- 4.-Ibidem.
- 5.-"Decreto 59 de Salvador Alvarado estableciendo el Consejo de Conciliación y el Comité de Arbitraje", en Remolina Roqueñi op. cit., p. 98.
- 6.-"Ley del Trabajo de Salvador Alvarado", En Remolina Roqueñi op. cit., p. 104.
- 7.-Héctor Fix-Zamudio, "El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal del Trabajo de 1931", en *Revista Mexicana del Trabajo*, T. IV, No. 2 abril-junio 1981, 8a. época, p. 166.
- 8.-"Artículo 123 de la Constitución de 1917", en Arnaldo Córdova, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, Anexos, Ed. ERA, México, 1973, p. 493.
- 9.-Ibidem.
- 10.-Fix-Zamudio, op. cit., p. 168.
- 11.-"Proyecto del Código Federal del Trabajo presentado por la Secretaría de Gobernación a la Convención obrero patronal", Imprenta de la CTM, México, s/f.
- 12.-"Proyecto de Código Federal de Trabajo que somete el C. Lic. Emilio Portes Gil, Presidente de la República, al H. Congreso de la Unión", Talleres Gráficos de la Nación, México, 1929, p. LI.
- 13.-"Continúa sus labores la Convención Obrero Patronal. Es cada vez más interesante la discusión del Proyecto del Código Federal del Trabajo", en *Revista CROM*, 1o. de enero de 1929.
- 14.-"Continúa sus labores la Convención Obrero Patronal", en *Revista CROM*, 1o. de julio de 1929.
- 15.-"Continúa sus labores la Convención Obrero Patronal", en *Revista CROM*, 1o. de mayo de 1929.
- 16.-"Anexo Número 9. Memorandum sobre Legislación del Trabajo en los Estados Unidos Mexicanos", por el Lic. Maximiliano Camiro, en "Proyecto del Código Federal del Trabajo presentado por la Secretaría de Gobernación a la Convención obrero patronal", Imprenta de la CTM, México, s/f.

