



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

**PROPUESTA PARA LA INTEGRACIÓN DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN DEL
TRABAJO PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO.**

TESIS

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL
GRADO DE**

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA

MAURO HERMOSILLO RUIZ

DIRIGIDO POR

DR. NORBERTO ALVARADO ALEGRIA

CENTRO UNIVERSITARIO

**QUERÉTARO, QRO.
NOVIEMBRE DE 2019**



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

PROPUESTA PARA LA INTEGRACIÓN DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN DEL
TRABAJO PARA EL ESTADO DE QUERETARO.

Opción de titulación
Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Presenta:
MAURO HERMOSILLO RUIZ

Dirigido por:
Dr. NORBERTO ALVARADO ALEGRÍA

Dr. Norberto Alvarado Alegría
Presidente

Dr. Javier Rascado Pérez
Sinodal Secretario

Dr. Gerardo Servín Aguillón
Vocal

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Suplente

Dra. Gabriela Nieto Castillo
Suplente

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
NOVIEMBRE DE 2019.

Resumen.

La justicia laboral en nuestro país ha tenido una serie de adecuaciones institucionales, orgánicas y sustanciales desde su primaria concepción al término de la revolución mexicana a principios del siglo XX, hasta nuestros tiempos bajo un enfoque de derecho social, y con este reconocimiento, nuestro país fue creando instituciones para protección del interés de la clase más desprotegida, el trabajador. La evolución de los organismos encargados de brindar justicia laboral desde las primeras interpretaciones Constitucionales, hasta las últimas adecuaciones del marco legal del trabajo son analizados en esta investigación, bajo el análisis a las diversas modificaciones legales a la Ley Federal del Trabajo. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje desaparecen para dar paso a dos organismos procesales, Conciliador y Jurisdiccional, tomando cada uno las atribuciones que repartieron de las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje de acuerdo a las modificaciones legales de los años 2012-2019, donde se quita la función tripartita de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Esta reorganización de la justicia laboral se debió a la decadencia del organismo Junta de Conciliación y Arbitraje; así como la ineficacia de la misma para atender los conflictos y la justicia laboral y dar paso a la nueva y de futura creación del Organismo Estatal Conciliador del Trabajo y los Tribunales.

(Palabras Clave: justicia, Juntas, laboral, reformas, trabajo).

Summary.

The labour courts in our country has had a series of institutional, organic and substantial adaptations from its primary conception at the end of the Mexican Revolution in the early 20th century, until our times under a focus of social law, and This recognition, our country was creating institutions for protection of the interest of the class more unprotected, the worker. The evolution of the agencies responsible for providing justice work since the first constitutional interpretations, until the latest adjustments of the legal framework are analyzed in this research, under the analysis to the various legal amendments to the Federal Labour Act. The conciliation and arbitration boards disappear to make way for two procedural agencies, conciliator and jurisdictional, taking each the powers which shared the boards of conciliation and arbitration functions according to the modifications legal year 2012-2019. where is removed the tripartite function of the conciliation and arbitration boards. This reorganization of the Labour Court was due to the decline of the Agency Board of conciliation and arbitration; as well as the ineffectiveness of the same to address conflicts and the labour courts and give way to the new and future creation of organism State conciliator of the work and the courts.

(Key words: justice, boards, labour, reforms, work)

Dedicatorias.

A mi compañera de vida María del Carmen Gómez Ortiz, a quien le debo toda mi inspiración, esfuerzo, entusiasmo y quien sin su apoyo incondicional no sería posible llevar a cabo los temas fundamentales de nuestra existencia.

A mis hijos Mauro, Yohali y Josaphat de quienes tengo su apoyo y comprensión de todo el esfuerzo realizado para la culminación de este proceso de creación. Y que sea para ellos, un ejemplo pequeño de constante estudio y formación personal. El éxito es de ellos por ser mi motor de vida.

A mi Madre Margarita Ruiz Paredes a mi Padre Mauro Hermosillo Mendoza (+), quienes siempre me han impulsado para trascender en todos los ámbitos. A ti, Papá, que donde nos estés cuidando sé que estrás orgulloso de este paso profesional, siempre fuiste mi ejemplo de tenacidad.

Agradecimientos.

Al Dr. Norberto Alvarado Alegría, por su apoyo y dirección incondicional, por las horas que invirtió en este proyecto y sobre todo por las atenciones y muestras de interés a mi persona. Las menciones y mis mejores deseos son para ti, Doctor. Muchas gracias.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro, por ofrecernos a través del Programa Titúlate, esta oportunidad de ver realizado los esfuerzos de culminar los estudios de posgrado.

INDICE.	
Resumen.	iii
Summary.	iv
Dedicatorias.....	v
INDICE.	vi
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO PRIMERO.....	11
1. EVOLUCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA LABORAL EN MEXICO.	11
1.1. TUTELA EFECTIVA EN MATERIA LABORAL.....	13
1.2 RECONOCIMIENTO DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN COMO TRIBUNALES.	14
1.3 ANÁLISIS DEL DECRETO A LA REFORMA LABORAL.	21
a) Nueva Justicia Laboral.....	21
b) La conciliación como solución eficaz a los conflictos laborales.	22
c) Los nuevos juicios laborales: hacia la Tutela Judicial Efectiva.	22
1.4 LA CREACIÓN DE DOS ORGANISMOS.	26
1.4.1. CENTRO DE CONCLIACIÓN DEL TRABAJO.	27
1.4.2. FACTOR CONCILIADOR DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.....	29
1.5. ANTECEDENTE DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN MEXICO.....	31
1.5.1. CONGRESO CONSTITUYENTE.	32
1.5.2. FEDERALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL.	34
1.5.3. LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN QUERÉTARO.....	37
CAPÍTULO SEGUNDO.....	40

2.2. JUSTIFICACIÓN HISTÓRICA- JURÍDICA PARA DESAPARECER LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.....	51
2.2.1 AUTONOMÍA DEL DERECHO CIVIL.....	52
2.2.2. INTEGRACIÓN TRIPARTITA.....	53
2.2.3. RECOMENDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).....	55
2.3. MOTIVOS POLÍTICOS POR LOS QUE DESAPARECIERON LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.....	57
2.3.1. OPINIONES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.....	57
2.3.2. OPINIÓN DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.....	58
2.3.3. OPINION DE LA UNIDAD NACIONAL DE TRABAJADORES.....	58
CAPITULO TERCERO.....	62
3. LA CONCILIACIÓN COMO MECANISMO EFICAS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS LABORALES. Y SU INSTRUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.....	62
3.1 MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES.....	64
3.1.1. Mecanismos complementarios de solución de conflictos. MASC.....	64
3.2. RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) Y LOS “MASC”.....	65
3.3. RECONOCIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN.....	66
3.5. CLASES DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN MASC.....	68
3.5. DEFINICIÓN DE CONCILIACIÓN.....	72
3.6. INICIATIVA DE REFORMA PARA LA CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DE CENTROS DE CONCILIACIÓN FEDERAL Y LOCAL.....	74
3.7. PROPUESTA DE LEY PARA LA FORMACIÓN DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN DEL TRABAJO PARA EL ESTADO DE QUERETARO.....	75
CONCLUSIONES.....	85

INTRODUCCIÓN.

La justicia laboral en nuestro país ha tenido una serie de adecuaciones institucionales, orgánicas y sustanciales desde su primaria concepción al término de la revolución mexicana a principios del siglo XX, hasta nuestros tiempos bajo un enfoque de derecho social. Este reconocimiento ha motivado que más de una ocasión en su historia legal, nuestro país, haya creado instituciones, procedimientos y modificado el marco legal a fin de darle las atribuciones que la rama de este derecho social ha necesitado para estar acorde con los tiempos y las coyunturas políticas y sociales que el derecho del trabajo nos presenta.

El carácter social de la justicia laboral ha estado presente en todas las etapas de la vida institucional de nuestro país, por tal razón, en todo momento se consideró a este derecho social protector y reservado para realizarle modificaciones trascendentales y radicales que cambiaran la esencia y modelo conceptualizado desde la época posrevolucionaria.

Claro que hubo algunas circunstancias que modificaron a la justicia laboral a través de su historia, estas modificaciones adecuaron el derecho laboral a las circunstancias de la época y fueron producto de largas reflexiones y de la interpretaciones de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que como lo mencionamos en el cuerpo de la investigación, la propia Ley Federal del Trabajo, se fue modificando para adecuar aquellas interpretaciones.

Es un hecho que a la Ley federal del Trabajo no se le habían realizado modificaciones sustanciales en materia orgánica desde los años de 1971. Sin embargo en lo que respecta a la justicia laboral en México, ésta no había sido objeto de modificaciones destacando su particularidad de ser una justicia especial, duramente criticada por ser protectora del trabajador. Tanto las reformas del año 2012 y las recientes del año 2019 a la Ley Federal del Trabajo, en materia de justicia laboral, se dieron pasos importantes en la administración de justicia al

dividir los dos grandes momentos procesales, la conciliación y la jurisdiccional, no encontramos los debates y análisis de la clase política para que esta realidad legal se transformara a través de una realidad financiera, económicamente viable.

Así nuestro país fue creando instituciones para protección del interés de la clase más desprotegida, el trabajador y dejó por mucho tiempo que la justicia laboral realizada a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje quienes no evolucionaron en su quehacer jurídico. También surge la importancia de reconocer que la justicia laboral había pasado por un menosprecio con respecto a las otras materias procesales, ya que, no se había dependido de velo protector de la administración pública central y que por ello, las determinaciones de las Juntas, no dejaban de ser resoluciones de carácter político administrativo, que daban una sensación de injusticia.

Así, en el primer capítulo damos una explicación de la evolución de la justicia laboral en nuestro país, analizamos sus conceptos al acceso a justicia laboral desde las primeras interpretaciones Constitucionales, hasta las diversas adecuaciones del marco legal del trabajo; dando un breve repaso por las diversas modificaciones legales a la Ley Federal del Trabajo. Sin dejar de analizar los aspectos fundamentales de los organismos creados para ese fin las Juntas de Conciliación y Arbitraje, federal y estatal; para terminar analizando los aspectos torales de la reforma laboral de los años 2012-2019.

En el capítulo segundo detallamos cómo las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tuvieron su decadencia por la inamovilidad de la ley al no ser clara en las adecuaciones legales necesarias a las coyunturas políticas y sociales del mundo laboral y adaptarla a la complejidad de las demandas que representó dirimir las controversias obrero patronales en un organismo también viciado en los procedimientos laborales; motivando que las Juntas de Conciliación y Arbitraje desaparecieran y reorganizaran sus facultades y atribuciones que por ley le correspondían; sin embargo, ante la ineficacia de la conformación del organismo

encargo de atender los conflictos y la justicia laboral, pretendemos justificar su desaparición y modificación estructural. Dejando a un lado el modelo tradicional de composición Tripartita (representantes del Gobierno, trabajador y empleadores).

En el tercer capítulo proponemos una adecuación organizacional a la nueva y de futura creación del Organismo Estatal Conciliador del Trabajo, a fin de hacer una aportación sobre la composición de este ente descentralizado de la administración pública estatal. Para concluir diversos temas que arroja la investigación que en lo fundamental, la reforma a la Ley Federal del Trabajo, básicamente se refirió a reorganizar y reubicar el órgano encargado de impartir justicia laboral.

Todo lo anterior nos lleva a reafirmar que la justicia laboral en sus dos componentes procedimentales básicos que son la Conciliación y la Jurisdicción, los cuales son únicamente reorganizados y reubicados en los aparatos del poder público, a fin de dar mayor certidumbre a los dos actores de las relaciones laborales, los trabajadores y los empleadores.

Por lo cual es un merecido agradecimiento al Programa Titúlate, auspiciado por la Dirección de Posgrado de la Facultad de Derecho, quienes en su afán de integrar a la comunidad de posgrado nos hizo todas las facilidades para la realización de la presente investigación.

CAPÍTULO PRIMERO.

1. EVOLUCIÓN DE LOS ÓRGANOS DE JUSTICIA LABORAL EN MEXICO.

En el transcurso de esta investigación, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a través de sus dos cámaras, aprobó por mayoría, una serie de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propiamente al artículo 123 y su ley reglamentaria Ley Federal del Trabajo¹, las cuales versaron en los temas de Justicia Laboral y Libertad Sindical.

Esta reforma quedó consagrada en la exposición de motivos del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, mejor conocida como “Reforma Laboral”, y publicado el día 01 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

La intención de la reforma a la Ley Federal del Trabajo, buscó fijar las reglas claras, disminuir juicios individuales de conciliación y garantizar la representatividad en los conflictos de naturaleza económica de los grupos.

De igual forma nuestro país culminó con estos cambios la vivencia de lo establecido en el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo al derecho a de la libre asociación sindical de los trabajadores y la

¹ Nota: También se modificaron las siguientes leyes para darle armonización a la reforma laboral Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Federal de la Vivienda para los Trabajadores y La Ley del Seguro Social.

negociación colectiva². Así, el estado mexicano cumple con los compromisos asumidos por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TEMEC), con los Estados Unidos de América y Canadá, quienes solicitaron estas modificaciones y nuevas circunstancias laborales para los trabajadores.

De manera particular nos habíamos abocado al análisis de las transformaciones organizacionales de las autoridades del trabajo tanto federales como locales, en especial, nos había llamado la atención el planteamiento de la reforma a la Ley Federal del Trabajo del año 2012, donde fueron desapareciendo las Juntas de Conciliación Federal y las Juntas Locales de Conciliación, esto, por la sencilla razón de que “prácticamente no existían”, toda vez que en casi todas las localidades funcionan Juntas de Conciliación y Arbitraje³, mismas que absorberían el trabajo de aquellas.

Y por lo cual, nos planteamos la necesidad de generar una propuesta sobre la necesidad de introducir las tareas, los trabajos las facultades y atribuciones históricas legales que reconocían el carácter de Órgano Judicial formal y materialmente a las entonces Juntas de Conciliación y Arbitraje Federal y las Juntas de Conciliación y Arbitraje Locales, hoy transformadas en Tribunales; consecuentemente adaptarlos a los modelo organizacionales de los poderes Judiciales tradicionales a través de su reconocimiento y mención en sus leyes orgánicas y que hasta este momento, el órgano legislador no aportó las ideas y los criterios que deberían de realizar las entidades locales para la consecución de lo establecido en la modificación a la ley federal del trabajo, dejando a la libertad de

² Comunicado conjunto SRE-STPS • El Convenio 98 sienta las bases y principios para que todos los trabajadores y todos los empleadores ejerzan su derecho a constituir libremente asociaciones que promuevan y defiendan sus intereses profesionales y a afiliarse a ellas. “El Gobierno de México, por conducto de la Misión Permanente ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales con sede en Ginebra, Suiza, realizó en la Oficina del Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el depósito formal del instrumento de ratificación del Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949, aprobado el 20 de septiembre por el Senado de la República. Con la ratificación del Convenio 98, México alcanza la ratificación universal de los ocho convenios fundamentales de la OIT, que establecen los principios y derechos básicos en el trabajo. Con ello, el Gobierno de México reitera su compromiso con la libertad sindical y el pleno respeto a los derechos de los trabajadores y empleadores mexicanos”.

³ Sesión de la Cámara de Diputados del 4 de septiembre de 2012. Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Punto 31.

los estados las políticas, los procedimientos y la hechura de las estructuras administrativas que deberán de adoptar para incrustar en el poder judicial un ente que de nacimiento y tradición jurídico-política siempre perteneció al Poder Ejecutivo, esto, por la misma naturaleza de que conlleva las relaciones laborales, el eterno conflicto del capital y el trabajador, la lucha de clases y el posicionamiento de la política del bienestar, que en un sentido amplio, el poder judicial no vive y sabe cómo manejarlo.

1.1. TUTELA EFECTIVA EN MATERIA LABORAL.

A fin de procurar una efectiva Tutela Judicial en materia laboral, vista como la forma de acudir a Tribunales Independiente e imparciales, entendida la reforma plantea la creación de dos organismos derivados de las funciones y atribuciones que actualmente realizan las Juntas de Conciliación y Arbitraje Federal y Local.

a) Crea un centro de Conciliación, Federal o Local; que se encargará de la función conciliadora de partes y llevar el registro de los contratos colectivos de trabajo, reglamentos interiores y de las organizaciones sindicales. Será un organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Será dotado de autonomía técnica, presupuestaria de decisión y gestión.

b) Desaparece las Juntas de Conciliación y Arbitraje y crea los "Tribunales"

Un aspecto que consideramos positivo es reorientar y reubicar la posición organizacional de la Justicia Laboral al ente del poder público encargada de esta tarea la aplicación de la justicia laboral y quitar del poder ejecutivo esta tarea que en el transcurso de la historia fue utilizado como un botín político. El hecho que las autoridades del trabajo existentes la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Juntas Locales de conciliación y Arbitraje, encuentren inmersas en la potestad

del presidente de la República o a los gobernadores, siempre fue complicado para los trabajadores y los patrones, pues el gobierno era juez y parte.

No hay razones suficientes para creer que esta aplicación y reorganización de los entes del poder público sea diferente, al proponer que el trabajo sustancial las juntas de conciliación y arbitraje, sean sustituidas por centros de conciliación y tribunales laborales reubicados en el Poder Judicial, como lo señalan los integrantes que presentaron la iniciativa:

“...Junto con la reforma del sistema de justicia laboral, la implementación de estos principios llevará a la instauración de un nuevo modelo laboral, en el que se limitará la discrecionalidad estatal, se fortalecerá el Estado de Derecho y se devolverán los derechos colectivos a los trabajadores, los que podrán ejercerlos libremente después de un siglo de haberse incluido en la Constitución y de décadas de haberles sido negados por sus dirigencias sindicales”.

Una primera condición de un régimen democrático es la vigencia del Estado de Derecho, lo que supone que todos estén sometidos al orden jurídico y que las violaciones a la legalidad serán sancionadas oportunamente. Por ello un aspecto central del nuevo modelo laboral será hacer efectiva la independencia del sistema de justicia laboral respecto del Poder Ejecutivo, tal como lo exige la reforma constitucional del 24 de febrero de 2017. “El país requiere que la justicia sea impartida por los órganos del Poder Judicial, otorgando mayor certeza al trabajador en su empleo y salario y evitando los abusos en el supuesto ejercicio de los derechos, como las demandas fraudulentas, que destruyen la pequeña y mediana empresa, o que desalientan la creación de más y mejores empleos...”

1.2 RECONOCIMIENTO DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN COMO TRIBUNALES.

Sin embargo, en nuestra vida constitucional las Juntas de Conciliación y Arbitraje (Federales y Locales), fueron reconocidas por la Jurisprudencia emitida

por los Tribunales Federales del país, a través de las resoluciones de amparo, como entes Jurisdiccionales dotados de todas las características que un Tribunal le confiere la ley, ya que, como lo manifestaron las diferentes ejecutorias las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como entes del poder público impartían justicia apegados a los principios marcados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como se plasmó en las siguientes tesis:

Época: Quinta Época. Registro: 395501. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice al Tomo XXXVI. Materia(s): Laboral. Tesis: 43. Página: 771.

JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. *Son autoridades esencialmente administrativas; mas no por ello dejan de tener atribuciones de carácter judicial, en los casos que la Constitución señala, y disponiéndolo así ésta, no se puede sostener que se vulnere el principio de división de los Poderes, que estatuye el artículo 49 de la misma Constitución.*

Quinta Época: Tomo XV, pág. 508. Cía. de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S.A. Tomo XV, pág. 719. Lawrence Luis B. Tomo XV, pág. 854. Blanco López Manuel. Tomo XV, pág. 1479. Cía. Internacional de Petróleo y Oleoductos, S.A.

Época: Quinta Época. Registro: 393169. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo V, Parte SCJN. Materia(s): Laboral. Tesis: 276. Página: 181

JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, COMPETENCIA ENTRE LAS. *El artículo 106 constitucional, al hablar de las facultades de la Corte, para dirimir competencias, no distingue entre tribunales judiciales y aquellos que no estén dentro de la organización judicial; por consecuencia, dentro de la amplitud de este precepto, cabe comprender dentro de los tribunales a que se refiere, a las juntas de conciliación y arbitraje, que la Constitución establece. Aparte de la razón anterior, existen otras que emanan de la indicada disposición, supuesto que ella ha querido encomendar a la Suprema Corte de Justicia, el conocimiento y decisión de los conflictos suscitados entre diversos tribunales, que, de no ser resueltos por dicha Corte, no podrían serlo por otro tribunal, ya sea porque no exista, o bien porque afecte el conflicto a la soberanía de los Estados, que es precisamente el caso de competencia entre las juntas de conciliación y arbitraje. En consecuencia, cuando surge duda sobre la competencia de las juntas de conciliación y arbitraje, el interesado*

debe suscitar la cuestión respectiva, para que ésta sea resuelta por la Suprema Corte y no ocurrir al juicio de garantías.

Quinta Época: Tomo XXIX, pág. 274. Pineda León Rafael. 19 de mayo de 1930. Tomo XXXIV, pág. 2613. Cinco Minas Co. 22 de abril de 1932. Tomo XXXIV, pág. 2714. Armegol Octavio. 25 de abril de 1932. Tomo XXXV, pág. 177. Fernández Rodolfo M. 9 de mayo de 1932. Tomo XXXV, pág. 736. Ferrocarril Mexicano del Pacífico, S. A. 1o. de junio de 1932. NOTA: Esta tesis tiene valor histórico; el criterio que en ella se sostiene fue recogido por el artículo 705 de la Ley Federal del Trabajo reformada en 1980.

Época: Quinta Época. Registro: 917507. Instancia: Cuarta Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Apéndice 2000. Tomo V, Trabajo, P.R. Histórica. Materia(s): Laboral. Tesis: 3 (H). Página: 693.

ARBITRAJE, NEGATIVA DE LOS PATRONES A SOMETERSE AL -[TESIS HISTÓRICA].-

El artículo 123 de la Constitución Federal, a la vez que consagra un grupo de garantías mínimas, en favor de los trabajadores, prevé la resolución facultativa de determinados conflictos de carácter económico, bajo la intervención del poder público; por eso es que al redactarse la fracción XX del citado artículo, el Constituyente dijo: que las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarían a la decisión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; habiéndose reconocido en la siguiente fracción, a los representantes de esos dos elementos de la producción la facultad para someter, o no, a las expresadas Juntas, la decisión de sus diferencias. A eso se debe que tales Juntas en su origen hayan sido órganos de carácter netamente administrativos, cosa que fue reconocida por esta Suprema Corte, en las primeras interpretaciones que hizo de aquel precepto, llegando a conceder competencia a los tribunales del orden común para resolver las controversias de carácter jurídico-individual, planteadas al amparo del mismo precepto. Posteriormente, este Alto Tribunal cambió ese criterio, estableciendo que las Juntas tenían el carácter de órganos jurisdiccionales y que estaban dotadas de imperio para hacer cumplir sus determinaciones. Así las cosas, vino la Ley Federal del Trabajo y el intérprete sostuvo que los conflictos individuales que son siempre conflictos jurídicos, habrían de reconocer forzosamente el carácter imperativo que tiene el derecho del trabajo, ya que no sería concebible en un orden de derecho, la posibilidad de la coexistencia de un órgano jurisdiccional con la facultad de los particulares de no someterse a él; pero que tratándose de conflictos económicos, cuando se intente establecer nuevas condiciones en el contrato de trabajo, entonces sí podría el particular, en aplicación debida de la mencionada fracción XXI, no someterse al arbitraje, toda vez que nuestro derecho público no llega al extremo de obligar al particular a sostener la fuente de producción, pues esto

sería contrario a la Constitución. Por otra parte, la Cuarta Sala de la Suprema Corte ha aceptado ya que el patrono puede negarse a acatar un laudo, cuando en el mismo se le imponen obligaciones de hacer, principio que debe extenderse al caso de que el mismo patrono se niegue a someter sus diferencias al arbitraje, toda vez que con ello se evita la tramitación de un juicio que resultaría inútil, al negarse dicho patrono a acatar el laudo que en él se dictara. Resumiendo, tenemos que solamente en dos casos puede el patrono, amparado por la ley, negarse a someter sus diferencias al arbitraje de las Juntas de Conciliación: cuando la acción pretenda una sentencia que deba establecer nuevas condiciones en el contrato colectivo de trabajo o cuando se demande el cumplimiento de obligaciones de hacer.

Amparo en revisión en materia de trabajo 6263/43.-Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México.-15 de agosto de 1944.-Mayoría de tres votos.-Ausente: Roque Estrada.-Disidente: Hermilo López Sánchez.-Ponente: Eduardo Vasconcelos. Quinta Época: Tomo LXXVIII, página 2534.-Amparo en revisión en materia de trabajo 4235/43.-Barrios Rafael.-4 de noviembre de 1943.-Mayoría de cuatro votos.-Disidente: Hermilo López Sánchez.-Relator: Roque Estrada. Tomo LXXV, página 8468.-Amparo directo en materia de trabajo 5470/41.-Sosa Lara Marcelo.-13 de enero de 1943.-Mayoría de cuatro votos.-Disidente: Hermilo López Sánchez.-La publicación no menciona el nombre del ponente. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXXI, página 3479, Cuarta Sala.

Época: Novena Época. Registro: 165000. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Marzo de 2010. Materia(s): Laboral. Tesis: I.7o.T.92 L. Página: 3007.

JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, SON AUTORIDADES JURISDICCIONALES Y SUS DETERMINACIONES DEBEN SER ACATADAS.

Toda vez que las Juntas de Conciliación y Arbitraje dirimen los conflictos que se suscitan entre el trabajo y el capital, de conformidad con lo establecido en el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal, son tribunales cuya función es jurisdiccional, motivo por el que las autoridades administrativas y judiciales, están obligadas a proporcionarles la información que las Juntas les requieran como juzgadoras.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 207/2009. Subdirector de lo

Contencioso del Instituto Federal Electoral. 7 de enero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: María Yolanda Múgica García. Secretaria: Carla Livier Maya Castro.

Época: Novena Época. Registro: 177266. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Septiembre de 2005. Materia(s): Laboral. Tesis: IV.3o.T. J/57. Página: 1283.

JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. DEBEN ACATAR LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EMITIR SUS LAUDOS EN LOS PLAZOS Y TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES.

Conforme al artículo 17 de la Constitución Federal toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Ahora bien, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como tribunales responsables de la administración de justicia en materia laboral deben acatar lo dispuesto en el citado precepto constitucional, y emitir sus laudos y resoluciones en los plazos y términos que fijen las leyes, independientemente de las cargas de trabajo, ya que si bien deben tenerse en cuenta las condiciones particulares de cada tribunal, tales como insuficiencia de recursos, volumen de trabajo, etcétera, también lo es que no es justificable un retraso prolongado para dictarse el laudo, pues ello no impide que se configure la violación a la garantía prevista en el referido artículo 17 constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo en revisión 125/2004. Presidente de la Junta Especial Número Veinte de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León. 2 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretario: Juan Miguel García Malo.

Amparo en revisión 130/2004. Presidente de la Junta Especial Número Veinte de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León. 20 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Torres Lagunas. Secretaria: María Isabel Rojas Letechipia. Amparo en revisión 3/2005. Presidente de la Junta Especial Número Veinte de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León. 4 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretario: Juan Miguel García Malo. Amparo en revisión 6/2005. Presidente de la Junta Especial Número Veinte de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León.

11 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretaria: Angélica Lucio Rosales. Amparo en revisión 75/2005. Presidente de la Junta Especial Número Veinte de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León. 18 de mayo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretario: Juan Miguel García Malo. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 409, tesis 1a. CLV/2004, de rubro: "ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LOS ÓRGANOS PERTENECIENTES AL PODER JUDICIAL NO SON LOS ÚNICOS ENCARGADOS DE REALIZAR ESA FUNCIÓN."

Época: Novena Época. Registro: 178703. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Abril de 2005. Materia(s): Laboral. Tesis: IV.3o.T.196 L. Página: 1430.

JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. SON ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA LABORAL QUE DEBEN ACATAR LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EMITIR SUS LAUDOS EN LOS PLAZOS Y TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES.

Conforme al artículo 17 de la Constitución Federal toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Ahora bien, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje son órganos formalmente administrativos, pero materialmente jurisdiccionales, puesto que por imperativo del artículo 123 de la Constitución General de la República son las encargadas de resolver las diferencias y conflictos entre el capital y el trabajo, como tribunales responsables de la administración de justicia en materia laboral deben acatar lo dispuesto en el primer precepto citado, y emitir sus laudos y resoluciones en los plazos y términos que fijen las leyes.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO. Amparo en revisión 125/2004. Presidente de la Junta Especial Número Veinte de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León. 2 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo R. Ríos Vázquez. Secretario: Juan Miguel García Malo. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 409, tesis 1a. CLV/2004, de rubro: "ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LOS ÓRGANOS PERTENECIENTES AL PODER JUDICIAL NO SON LOS ÚNICOS ENCARGADOS DE REALIZAR

ESA FUNCIÓN.". Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia IV.3o.T. J/57, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 1283, de rubro: "JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE. DEBEN ACATAR LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EMITIR SUS LAUDOS EN LOS PLAZOS Y TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES".

Y como podemos apreciar en las diversas tesis jurisprudenciales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya había determinado y reconocido la naturaleza Jurisdiccional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Por lo que la determinación de la reforma que nos ha ocupado solo ha adolecido de una circunstancia administrativa muy evidente. ¿Cuál es el modelo organizacional que las entidades locales deberán de adoptar en su régimen interior para conformar los Tribunales del Trabajo? y ¿Cuál es el modelo organizacional que las entidades locales deberán de adoptar en su régimen interior para conformar los Organismos Conciliadores del Trabajo y en cual de los poderes públicos deberá recaer su control y administración política? Y de manera general tanto a nivel Federal como Local ya existen funcionalmente Tribunales del Trabajo que dirime las controversias entre los poderes del estado y sus trabajadores, los cuales, cuentan con su estructura y funcionamiento propio, como es el caso del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Querétaro.

Y por otro lado se encuentra el Poder Judicial del Estado de Querétaro, que en su ley orgánica cuenta con sus propias formas de organización administrativa que en muchos aspectos es diferente a la organización tradicional de los tribunales del trabajo. Es aquí, que la reingeniería administrativa llega a trastocar la esfera de lo judicial, no se trata de instalar y reubicar los tribunales laborales, otorgándoles un espacio y condiciones iguales a los demás órganos del poder judicial, sino, compatibilizar las prácticas judiciales formales con las prácticas administrativas jurisdiccionales de las Juntas de Conciliación y Arbitraje de la

Federación y de los Estados, hoy por razones de la reforma, sus actividades pasarán formalmente a ser Jurisdiccionales.

1.3 ANÁLISIS DEL DECRETO A LA REFORMA LABORAL.

De conformidad a los argumentos y exposición de motivos previos al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, mejor conocida como “Reforma Laboral”, y publicado el día 01 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Justicia laboral comprendía de varias características muy importantes, que a continuación mencionamos⁴:

a) Nueva Justicia Laboral.

- La justicia laboral será impartida por órganos del Poder Judicial tanto en el ámbito federal como en el local, que concentrarán su atención en las tareas jurisdiccionales.
- La instancia de conciliación será un requisito prejudicial que estará a cargo de centros de conciliación especializados e imparciales; esta conciliación se llevará a cabo mediante un procedimiento sencillo, de fácil acceso, que privilegia la amigable composición y resulta favorable para quienes acudan a solicitar dicha instancia.

⁴ Ver Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5188-II, jueves 3 de enero de 2019. gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/ene/20190103-II.html#Iniciativa16/109

- En la etapa jurisdiccional se plantea un procedimiento predominantemente oral, con una fase escrita, que por su naturaleza brindará a las partes economía, seguridad, transparencia y agilidad procesal.

b) La conciliación como solución eficaz a los conflictos laborales.

- La iniciativa establece una instancia prejudicial obligatoria de conciliación, con lo cual se pretende ofrecer una auténtica posibilidad de solución de los conflictos laborales y disminuir los plazos de resolución de los mismos, a partir del diseño de un procedimiento de conciliación que se llevará ante funcionarios conciliadores especialistas en solución de conflictos y mediación, el cual no podrá exceder de 45 días naturales, permitiendo que lleguen a tribunales sólo aquellos casos en los que realmente sea imposible un arreglo conciliatorio.

- Se pretende que los funcionarios de los Centros de Conciliación, al pertenecer éstos a un organismo público descentralizado con autonomía operativa y de gestión, cuenten con la independencia, profesionalismo e imparcialidad necesaria, para garantizar que su actuación brinde mayor confianza y certeza a las partes en conflicto, en aras de lograr que se alcance un convenio satisfactorio y evitar que su caso llegue a la instancia judicial.

- Bajo este diseño institucional, el funcionario conciliador tendrá un papel fundamental en este nuevo proceso, al llevar la responsabilidad de garantizar que no se vulneren los derechos del trabajador y evitar que éste quede en estado de indefensión frente al patrón o sus representantes.

C) Los nuevos juicios laborales: hacia la Tutela Judicial Efectiva.

c.1) En la estructura

- En la estructura normativa de los nuevos juicios laborales se establecen los principios de oralidad, inmediación, continuidad, concentración y publicidad; dada la naturaleza del procedimiento que se plantea, se consideró necesario dotar al juez de mecanismos de control y rectoría que le permitirán llevar una mejor conducción del juicio.

- En un procedimiento judicial o un procedimiento seguido en forma de juicio, deben garantizarse los derechos de las partes, y particularmente porque el derecho del trabajo se rige por el principio de equidad y debido proceso. Sin embargo, las previsiones legales de carácter técnico sobre las cuestiones de forma y las formalidades del procedimiento no deben constituirse en obstáculos para el juzgador, quien debe desentrañar la verdad de los hechos ante él planteados y pronunciarse en consecuencia.

- Más allá de eso, dado el carácter tutelar y eminentemente social del derecho del trabajo, se reitera que el impartidor de justicia laboral debe hacerlo a verdad sabida y buena fe guardada, sin tener que ajustarse en forma estricta a formalismos.

- Con la introducción del nuevo procedimiento ordinario laboral se abandona el paradigma del tripartismo como forma de integración y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje con el fin de mantener los propósitos de celeridad que exige un procedimiento de naturaleza preponderantemente oral.

c.2) Procedimiento y formalidades.

- Para la agilización de los procedimientos se podrá asignar un buzón electrónico para recibir notificaciones ordinarias durante el procedimiento, a las partes cuidando el pleno respeto a la garantía de audiencia.

- De igual manera se establece que los tribunales deberán contar con las aplicaciones tecnológicas actuales para su registro, así como la utilización de medios electrónicos para la comunicación entre autoridades, facilitando y abreviando la tramitación de los exhortos y otras diligencias que en la actualidad retrasan sobremanera los juicios. Incluso privilegiando el uso de la videoconferencia en todas aquellas diligencias en que sea posible hacerlo.

- Los Tribunales tendrán la facultad de adecuar las demandas y subsanar defectos de los hechos expuestos por el trabajador en la demanda, con las prestaciones que de acuerdo con esta ley deriven de ellos.

- Las pruebas deben ofrecerse y acompañarse desde el escrito de demanda y el de contestación a ésta.

- En lo que hace a la prueba pericial, se superan las innumerables dificultades que han existido para su desahogo, al señalar que el Tribunal deberá designar un perito o peritos oficiales, evitando con ello que las partes tengan que presentarlo y hacerse cargo de que éste rinda su dictamen o bien que cuando el trabajador no pueda sufragar su pago, el Tribunal tenga que designárselo a cargo del erario.

- Asimismo, se modifican las reglas de la prueba confesional, ya que tanto el juez como las partes pueden interrogar libremente a quienes comparezcan al juicio, mediante preguntas abiertas, acotadas a la litis, que lo conduzcan a la verdad.

- En concordancia con lo anterior, también se modifican las reglas de la prueba testimonial, al abrir la posibilidad de que el interrogatorio y conainterrogatorio se desarrollen sin sujetarse a formalismos, los que han venido desnaturalizando y desvirtuando dicha prueba.

- Dado que los criterios de jurisprudencia emitidos por los órganos judiciales federales van en el sentido de que la reconvencción constituye también una demanda, e implican el ejercicio de acciones en contra del demandado reconvenido, se estimó conveniente regular el procedimiento para el caso de que la parte demandada reconvenga al o los accionantes.

c.3) Particularidades del nuevo procedimiento ordinario individual.

- En la estructura del procedimiento ordinario laboral, se establece la figura de la audiencia preliminar, que tiene como propósito fundamental depurar el procedimiento. En dicha audiencia el tribunal deberá pronunciarse sobre la admisión de pruebas, proveer lo relativo a su preparación y resolver las excepciones dilatorias; una vez hecho lo anterior se señalará fecha y hora para desahogar la audiencia de juicio, en la que deberán rendirse las pruebas admitidas.

- Por otra parte, los incidentes que no tengan tramitación especial podrán promoverse oralmente en las audiencias, sin que haya de suspenderse el juicio; sin embargo, se preserva el trámite establecido en la ley vigente para dar cauce al incidente de nulidad de actuaciones y notificaciones, dada su especial naturaleza.

- Con el propósito de que la audiencia de juicio sea ágil y el desahogo de pruebas se realice en una sola audiencia, el juez debe asegurarse de ordenar la preparación de las pruebas que haya admitido en la fase preliminar y cerciorarse que éstas se encuentren preparadas, previo al inicio de dicha audiencia. Con ello el procedimiento preserva su agilidad y se evitan las tácticas dilatorias o su retraso indebido.

- Como se observa en líneas anteriores, este modelo de juicio obliga a que el juez esté presente en el desahogo de las audiencias, a fin de posibilitar que

vea y escuche en forma directa e inmediata a las partes, lo cual implica que tenga un conocimiento sin filtros, trabas o personas de por medio sobre el asunto a dirimir, dando certeza a las partes de que han sido directa y personalmente escuchados, así como analizados sus puntos de vista y las pruebas presentadas en juicio.

- Una modificación relevante es la que establece que el ofrecimiento del trabajo, una vez iniciado el proceso laboral, en ningún caso revierte la carga de la prueba, lo cual se considera de vital importancia para evitar la práctica generalizada de ofrecer el trabajo cuando el patrón omite entregar el aviso de despido al trabajador o comunicarlo directamente a la Junta. Esa práctica solo se realiza como estrategia legal para revertirle la carga de la prueba al trabajador, dado que el despido salvo raras excepciones ocurre en privado, dejando al trabajador sin posibilidad de acreditar que fue separado de su trabajo. En contraparte, se dispone que la omisión del aviso de despido al trabajador hace presumir que éste fue injustificado, superando la presunción legal de que por sí solo determinará el carácter injustificado del despido, como se encuentra en la ley vigente; ello a fin de evitar que las micro, pequeñas y medianas empresas queden en estado de indefensión al no poder acreditar la separación del trabajador, toda vez que la inmensa mayoría de dichas empresas omiten, por desconocimiento, dar el aviso de despido al trabajador o comunicarlo directamente a la autoridad laboral, dadas sus limitaciones en cuanto a gestión de recursos humanos y asesoría jurídica eficaz.

1.4 LA CREACIÓN DE DOS ORGANISMOS.

Como vemos la reforma nutrió ampliamente todos los aspectos jurídicos de la Ley Federal del Trabajo, los sustantivos dotando de derechos y obligaciones a las partes, trabajador y empleadores; en los aspectos adjetivos actualizó el sistema de impartición de justicia laboral mediante la técnica de la exposición eminentemente oral de la audiencias, que aunque ya desde siempre fue considerado esta característica en la ley ya lo establecía, esto era letra muerta por

las prácticas de las Juntas de Conciliación y las excesivas cargas de trabajo; y en la parte orgánica hace una disección de la justicia laboral, por un lado somete a los litigantes a dos procedimientos de solución de las controversias, el primero a una etapa conciliatoria a desahogarse ante el Organismo Conciliador que deberá crearse y ubicarse de acuerdo a las condiciones de administrativas de cada entidad federativa o de la Ciudad de México (que de acuerdo a lo que establece la reforma no precisa en cuál de los poderes estará ubicado el organismo descentralizado de conciliación general pero que a nuestra percepción tendrá que ser ubicado en la Forma de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo)⁵, esto de manera obligatoria salvo las excepciones que la misma norma que señala⁶; y en segunda instancia quedará a cargo de los Tribunales del Trabajo, dependientes del Poder Judicial Federal o de los Estados, según el caso, que se encargarán de dirimir las controversias que en la instancia previa administrativa no se hayan culminado y que tengan que ser judicializadas.⁷

1.4.1. CENTRO DE CONCLIACIÓN DEL TRABAJO.

⁵ Ver Artículo 590-F.- Los Centros de Conciliación de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México, encargados de la conciliación previa a la demanda jurisdiccional en el orden local, establecidos en el apartado A del artículo 123, fracción XX, párrafo segundo de la Constitución, se integrarán y funcionarán en los términos que determinen las leyes locales, con base a los siguientes lineamientos: Cada Centro de Conciliación se constituirá como Organismo Público descentralizado de la respectiva Entidad Federativa, los cuales tendrán el número de delegaciones que se considere necesario constituir y contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión...Su integración y funcionamiento se determinará en su estatuto orgánico y su respectiva reglamentación, emitidos por el Poder Legislativo de la respectiva Entidad Federativa o de la Ciudad de México, según corresponda. Cada Centro tendrá un Órgano de Gobierno integrado por los titulares de las dependencias u organismos públicos que señalen las legislaciones locales y que salvaguarden el ejercicio pleno de la autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. La conciliación que imparta deberá ajustarse al procedimiento contemplado en la presente Ley.

⁶ Los casos en que quedarán exceptuados de agotar la instancia conciliatoria, como lo son los conflictos en los que se trate de discriminación por embarazo, conflictos de seguridad social, violación a la libertad de asociación, así como los casos de trata laboral, trabajo infantil y trabajos forzados.

⁷ **LFT. CAPITULO XII. De la Competencia de los Tribunales. Artículo 604.-** Corresponden a los Tribunales del Poder Judicial de la Federación o de los Tribunales de las entidades federativas, el conocimiento y la resolución de los conflictos de Trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, derivado de las relaciones de trabajo o de hechos relacionados con ellas. En su actuación, los jueces y secretarios instructores deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia. **Artículo 605.-** Los Tribunales federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, estarán a cargo cada uno, de un juez y contarán con los secretarios, funcionarios y empleados que se juzgue conveniente, determinados y designados de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local según corresponda

Merece nuestro especial interés y motivo del presente trabajo de investigación determinar la conveniencia administrativa del llamado Centro de Conciliación del trabajo, con las características legales, administrativas y que la reforma le ha atribuido que son:

- Organismo Público descentralizado.
- Con número de delegaciones necesario para su operación.
- Personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y gestión.
- Integración y funcionamiento basado en su estatuto orgánico.

Como vemos, la característica de organismo descentralizado le confiere la posibilidad de ajustarse a la rectoría de los diversos entes del poder público Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin embargo, al primero de ellos lo descartamos por su función política que desempeña en el estado mexicano y su carácter tan movible cada periodo de legislaturas, lo que no haría conveniente la ubicación del organismo en este poder. El Poder Judicial no sería el organismo adecuado, de igual manera, debido a su carácter independiente e imparcial de sus decisiones, no podemos dejar el procedimiento de conciliación tan sensible, como son los conflictos laborales, a un órgano del poder público que necesita esa imparcialidad e independencia para la solución de conflictos, además, de que por su naturaleza administrativa dentro de la teoría de la división de los poderes de la nación, aquel tienen características administrativas del quehacer público menos desarrolladas y la sensibilidad del tema laboral sería contradictoria a su función jurisdiccional. Al Poder Ejecutivo no le sería raro e incómodo adaptar su organización al modelo propuesto por la reforma laboral de los Organismos Conciliadores, ya que, por excelencia al poder ejecutivo históricamente le ha tocado llevar en sus potestades la administración de la política laboral, dirimir sus controversias y conciliar las visiones del capital y el trabajo, de la clase trabajadora y los tenedores de los medios de producción así como de conciliar los modelos actuales de sistemas de producción, distribución del trabajo, movilidad del capital, salario, globalidad,

tecnología con las peticiones del trabajador como ente humano. Y por lo cual, tendría mejor visión de las posibilidades de conciliación. En el plano organizacional, las desaparecidas Juntas de Conciliación y Arbitraje, dependían del Poder Ejecutivo y por lo cual, la adaptación del modelo de la reforma le sería mas sencillo.

1.4.2. FACTOR CONCILIADOR DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

Lo anterior tiene sustento cuando analizamos los alcances que han tenido las actuaciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en nuestro país, sus fines y objetivos en su actividad diaria son y han sido el avenir, conciliar y mediar a las personas y partes de los conflictos laborales; su creación estuvo basado en la conformación de un esquema que conciliara a los que intervienen en las relaciones laborales y con el tiempo, la Ley y la Jurisprudencia les fueron ubicando y reconociendo sus matices administrativos y jurisdiccionales, hasta que por sus funciones, tuvieron esa dualidad y reconocimiento por el basamento legal como un Tribunal laboral Administrativo, dependiente del Poder Ejecutivo, encargado de impartir la justicia laboral.

Pero esta situación la creación de un organismo Conciliador, no es una situación nueva para el derecho laboral, ya que en las primeras leyes del trabajo, la idea de la conciliación entre partes, era la base fundamental de los procedimientos en la insipiente justicia laboral. Mas bien es un reconocimiento y reingeniería de la actividad de negociación, mediación y conciliación de los procedimientos del trabajo que a través de este nuevo organismo conciliador trata de potencializar las exigencias de los nuevos tiempos del derecho y de los derechos humanos consagrados en nuestra constitución. Y por lo cual, con esta reforma busca incrustar las formas alternativas de aplicación de justicia.

Al respecto el Poder Judicial de la Federación a través de los órganos Colegiados de Circuito ha pronunciado que el acceso a los métodos alternos, entre ellos la Conciliación, como derecho humano gozan de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado:

ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO.

Los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen a favor de los gobernados el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, que será encomendada a tribunales que estarán expeditos para impartir justicia, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; en ese sentido, la Constitución Federal en el citado artículo 17, cuarto párrafo, va más allá y además de garantizar el acceso a los tribunales previamente establecidos, reconoce, como derecho humano, la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando estén previstos por la ley. Ahora bien, en cuanto a los mecanismos alternativos de solución de controversias, se rescata la idea de que son las partes las dueñas de su propio problema (litigio) y, por tanto, ellas son quienes deben decidir la forma de resolverlo, por lo que pueden optar por un catálogo amplio de posibilidades, en las que el proceso es una más. (...) En ese sentido, entre las consideraciones expresadas en la exposición de motivos de la reforma constitucional al mencionado artículo 17, de dieciocho de junio de dos mil ocho, se estableció que los mecanismos alternativos de solución de controversias "son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita ..., permitirán, en primer lugar, cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo"; ante tal contexto normativo, debe concluirse que tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, se establecen en un mismo plano constitucional y con la misma dignidad y tienen como, incluso, objeto, idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.

Amparo en revisión 278/2012. Alfonso Ponce Rodríguez y otros. 13 de septiembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo Domínguez. Secretario: Enrique Gómez Mendoza. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL

1.5. ANTECEDENTE DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN MEXICO.

Para entender la naturaleza de cualquier institución debemos atender a las causas que le dieron origen, así como a su proceso de creación. Es por ello que haremos un breve análisis de las circunstancias que concurrieron para la formación de las Juntas de Conciliación y la Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Se podría pensar que las juntas de conciliación y arbitraje encuentran su razón de ser en la historicidad del derecho del trabajo y en particular en la manera en que se ha concebido la impartición de justicia laboral en México. Las juntas fueron creadas como órganos de naturaleza especializada, no se trataba de tribunales ordinarios, sujetos a las reglas del derecho civil, sino de tribunales de equidad. La integración tripartita de estos tribunales quería manifestar su composición especial, ya que son los propios actores y no un juez quienes resuelven las controversias que se suscitan entre los factores de la producción.

Es bien sabido que en un principio las relaciones laborales se encontraban reguladas por el Código Civil, en consecuencia era el Juez de esta misma materia quien estaba dotado de competencia para conocer de los conflictos que se suscitaran en este aspecto, pero la realidad mostraba lo inadecuado de aplicar aquellas reglas a fenómenos que eran diferentes de los civiles, siendo así como surgió la necesidad de aparecer una rama distinta del Derecho, que tomó así a su cargo la serie de fenómenos inherentes a la relación obrero patronal, que hoy conocemos como Derecho del Trabajo.

En nuestro país, se crearon leyes en materia del trabajo a nivel local previas a la Constitución de 1917 en los Estados de Veracruz y Yucatán, las cuales además de regular las condiciones generales de trabajo en dichas

entidades, previeron la creación de los Órganos encargados de conocer de los conflictos y de dirimir las controversias relativas a la cuestión laboral.

Así encontramos que fue promulgada por el Gobernador del Estado de Veracruz, Cándido Aguilar, el 29 de Octubre de 1914 la Ley del Trabajo, en la cual se crearon las Juntas de Administración Civil; éstas tenían competencia para escuchar las quejas de los patronos y de obreros y dirimir las controversias que se suscitaban entre ellos.

En Yucatán se promulgaron dos leyes, la del 14 de mayo de 1915 y otra el 11 de diciembre del mismo año, en estas se crearon las Juntas de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje. Las primeras se integraban con representantes de los obreros y de los patronos, tenían facultades de normar las relaciones entre ellos procurando la celebración de convenios industriales; proponían fórmulas de avenencia que se podían imponer durante un mes, entre tanto resolvía en definitiva el Tribunal de Arbitraje.

El Tribunal de Arbitraje funcionaba como un órgano de segunda instancia y tenía la tarea de resolver en definitiva las dificultades entre los trabajadores y los patronos, se integraba con un representante de las uniones de trabajadores y otro designado por los patronos, presidido por un Juez Presidente que era nombrado por las Juntas de Conciliación funcionando en pleno.

1.5.1. CONGRESO CONSTITUYENTE.

Pero fue en la sesión del jueves 28 de diciembre de 1916 del Congreso Constituyente cuando se propuso la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en la cual el C. Diputado Carlos Gracidas, a quien cito textualmente argumentó:

“... Aquí tienen ustedes expuesta, en términos sencillos, la causa eterna de la cuestión obrera y el conflicto eterno entre el capital y el trabajo.

¿Cómo se resuelve esto? Un Gobierno, por muy sabio que sea, es enteramente impotente para resolverlo; y entonces en los países cultos, en los países adelantados, donde los gobiernos se han preocupado por la redención de la clase obrera, donde han venido en auxilio de esa clase desgraciada, han dictado este sistema de las juntas de conciliación y arbitraje. No son tribunales, (...) estas juntas tienen que componerse forzosamente de representantes de los trabajadores y de representantes de los capitalistas en cada rama de las industrias...”⁸

De esta manera podemos observar que el Constituyente pugnó por la creación de los Tribunales del Trabajo capaces de resolver los conflictos referentes a las condiciones de trabajo y a los salarios mínimos, buscando siempre proteger a la clase oprimida y poner un límite al abuso por parte del capitalista explotador de su fuerza de trabajo, pero no sólo pensó en dotar a estos órganos de competencia para conocer de cuestiones relativas a los conflictos individuales sino que contempló también los asuntos colectivos, esto en materia de huelga, para ello el C. Diputado Macías nuevamente expone:

“... De manera que cuando viene una huelga, cuando se inicia una huelga, cuando está amenazando una huelga, no se dejará al trabajador abusar; no, aquí tiene el medio de arbitraje que le da la ley: las juntas de conciliación y arbitraje, y estas juntas de conciliación y arbitraje vienen a procurar resolver el problema dentro de estos términos, y entonces queda la huelga perfectamente protegida y legítimamente sancionada; el derecho de los trabajadores, hecho efectivo no con gritos ni con buenos deseos, sino dentro de las prescripciones de la ley, con medios eficaces para que queden esos derechos perfectamente protegidos...”⁹

Es en la sesión del martes 23 de Enero de 1917 cuando el Congreso Constituyente aprueba en definitiva la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, quedando el texto de la fracción XX del artículo 123 Constitucional de la siguiente forma:

⁸ Diario de Debates, Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo I, 1ª ed. México, INEHRM, 1960, p.1040.

⁹ Ídem., p. 1041.

“Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetaran a la decisión de un consejo de conciliación y arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno.”¹⁰

Esta fracción fue aprobada por el Constituyente otorgando a los Estados la facultad de establecer el carácter permanente o accidental de los Consejos de Conciliación y Arbitraje, así como su estructura y funcionamiento.

A partir de 1920, quienes se encontraban interesados en la creación de la legislación laboral manifestaron su interés al mostrarse a favor de iniciar la futura legislación federal que sirviera como único modelo para tratar todo lo relacionado con los temas laborales. Sin embargo, en el año de 1928 fue cuando se dieron los primeros pasos en materia de legislación laboral. A Emilio Portes Gil se le debe esta iniciativa, quien fue Secretario de Gobernación, comenzó con la propuesta de iniciativa de ley llamada Código de Trabajo y la envió al Congreso de la unión para ser evaluada. Esta iniciativa tuvo fuertes críticas, mencionando en una de ellas que sobrepasaba los lineamientos definidos en el artículo 123, debido a que se limitaba el derecho a la huelga y a la libertad de asociación, lo que tenía como consecuencia que el patrón era quien resultaba más beneficiado en lugar de ser los trabajadores quienes recibieran este beneficio.¹¹

Pese a estas críticas, Emilio Portes Gil continuó con la iniciativa, siendo el año de 1931, en que se aprobara el código, pero como Ley. Así fue como nació la Ley del Trabajo, pese a las condiciones sobre las que se encontraba el país.

1.5.2. FEDERALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL.

¹⁰ 50 Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1992, p. 158.

¹¹ Visto en: https://www.abogadosenmexico.info/pagina_historia-de-la-ley-federal-del-trabajo. Historia de la Ley Federal del Trabajo.

En 1929 se federaliza la legislación laboral mediante una reforma al artículo 73-X de la Constitución, de manera que los Estados perdieron la posibilidad de dictar leyes en materia de trabajo¹². El 18 de agosto de 1931 se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo, en la que se fincaron las bases generales de los derechos de los trabajadores, considerando además los conflictos que pudieran surgir entre los factores de la producción y la forma de resolverlos, así como los organismos de gobierno encargados de impartir justicia en caso de controversias. Lo anterior dio como resultado que en el capítulo Octavo contempla lo referente a las autoridades del trabajo y su competencia. Dicha ley enumera a las autoridades del trabajo en su artículo 334 que a la letra dice:

“Compete la aplicación de las disposiciones de esta ley:

- I.- A las Juntas Municipales de Conciliación;*
- II.- A las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje;*
- III.- A las Juntas Federales de Conciliación;*
- IV.- A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje;*
- V.- A los Inspectores del Trabajo y*
- VI.- A las Comisiones Especiales del Salario Mínimo.”¹³*

Las Juntas Municipales de Conciliación debían integrarse con un representante del Gobierno designado por el Ayuntamiento, uno del trabajador y otro del patrón, teniendo el carácter de Presidente el representante del Gobierno. Tenían carácter accidental, pero se preveía la facultad de que los Gobernadores de los Estados o Jefe del Departamento del Distrito Federal pudieran establecerlas con carácter permanente cuando el progreso y el desarrollo de la industria lo hicieran necesario.

En el caso de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, la ley las dotaba con el carácter de permanentes y debían instalarse en la capital de los

¹² BORRELL NAVARRO, Miguel, Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del trabajo, 5a. ed. México, Sista, 1996.

¹³ Ley Federal del Trabajo, México, Ediciones Botas, 1932, pp. 164, 165.

Estados, teniendo el Gobernador de cada estado la facultad de constituir cuantas Juntas considere necesarias atendiendo a la demanda de las Industrias.

Estas Juntas se integraban también de manera tripartita, con un representante del Gobernador del Estado o Jefe del Departamento del Distrito Federal, que fungirá como Presidente, un representante de los trabajadores y otro de los patronos por cada ramo de la industria o grupo de trabajadores diversos.

Las Juntas Federales de Conciliación tenían carácter accidental tenían la misma jurisdicción que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, se integraban de acuerdo a lo previsto para las Juntas Municipales de Conciliación siendo presididas por el Inspector del Trabajo que designe la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La competencia de estas Juntas se encontraba prevista en el artículo 352 del ordenamiento de referencia que establecía:

“Las Juntas Federales de Conciliación serán únicamente de avenencia, y su intervención en los asuntos que les competan se limitará a procurar que las partes lleguen a un entendimiento”¹⁴

Por último, en lo referente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, esta se encontraba establecida en la Ciudad de México, y tenía competencia para conocer y resolver los conflictos entre trabajadores y patronos derivados del Contrato de Trabajo, así como los de la misma naturaleza que surjan entre ambas partes en empresas o industrias que sean de concesión federal o que desarrollen actividades total o parcialmente en zonas federales.

Se integraba con un representante de los trabajadores y uno de los patronos por cada industria y por un representante de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, quien tendrá el carácter de presidente.

¹⁴ Ídem, p. 171.

1.5.3. LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EN QUERÉTARO.

En el Estado de Querétaro el Congreso Local en ejercicio de la facultad conferida por la Constitución promulgó el 15 de diciembre de 1922 la Ley del Trabajo del Estado de Querétaro.

“En esta Ley el Congreso Local determinó la integración, funcionamiento y temporalidad de los organismos tripartitas que tendrían la facultad de dirimir y resolver las controversias laborales con apego a las normas constitucionales contenidas principalmente en el numeral 123 de nuestra Carta Magna”.

El ordenamiento citado estableció dos tipos de organismos de conciliación y arbitraje en materia laboral, las Juntas Municipales de Conciliación y Arbitraje que por disposición expresa de la Ley eran accidentales, es decir temporales, y la Junta Central de Conciliación y arbitraje que tenía carácter permanente.

Esta Ley preveía, primeramente la creación de las Juntas Municipales de Conciliación y Arbitraje, las cuales tenían un carácter meramente accidental, ya que así lo establecía la ley en su artículo 199 que a la letra dice:

Estas juntas se integraban por el Presidente Municipal respectivo, como representante del Gobierno, con cinco trabajadores o sus representantes nombrados por ellos, e igual número de patrones. Sus actos se autorizaban por el Secretario del Ayuntamiento del lugar.

Las atribuciones de las Juntas Municipales de Conciliación y Arbitraje comprendían desde la resolución de los conflictos individuales hasta el registro de los sindicatos.

Las atribuciones que en ese entonces la Ley local laboral otorgaba a las Juntas Municipales, se pueden equiparar en gran parte a las atribuciones que hoy

en día ejercen las Juntas Especiales de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de nuestro Estado, con excepción del conocimiento de los conflictos de carácter colectivo y de Asociación Profesional, por lo que sería válido determinar como antecedente más próximo de las actuales Juntas Especiales a las Juntas Municipales de Conciliación y Arbitraje referidas; estas Juntas Especiales en la práctica forense laboral son los organismos encargados de desahogar gran parte de la carga de trabajo, cuando menos por lo que ve a la resolución de los conflictos individuales de naturaleza económica, que son los que más se presentan y donde realmente podemos apreciar el restablecimiento del equilibrio entre el capital y el trabajo.

La Junta Central de Conciliación y Arbitraje tenía carácter permanente y se encontraba instalada en la Capital del Estado. La ley establecía la estructura, funcionamiento y competencia de este organismo, se integraba de acuerdo a lo establecido en artículo 221 que dice:

“Se llama Junta Central de Conciliación y Arbitraje a la instalada en la Capital del Estado, con carácter permanente, que deberá estar integrada por un representante del Poder Ejecutivo, quien tendrá el carácter de Presidente de aquélla, cinco representantes de los trabajadores y cinco de los patronos, un secretario que autorizará los actos de la Junta, y será nombrado también por el Gobernador del Estado”.

Las atribuciones de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje se asemejan a algunas de las atribuciones que hoy en día conserva el Pleno de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, ya que aquélla tenía solamente cuatro funciones que la ley enunciaba de manera limitativa en su artículo 225, las cuales consistían: en la tramitación de las reclamaciones contra la fijación de los salarios mínimos y el reparto de utilidades; la resolución de conflictos que afectaran a más de dos municipios; la resolución con carácter irrevocable de las revisiones y consultas procedentes de las Juntas Municipales; y la rectificación o ratificación de los reglamentos interiores de fábricas y talleres de toda la industria. En lo que respecta a la justicia laboral en México, ésta ha sido objeto de múltiples estudios y

enfoques, destacando su particularidad de ser una justicia especial, duramente criticada por ser protectora del trabajador. Tanto las reformas del año 2012 y las recientes del año 2019 a la Ley Federal del Trabajo donde, en materia de justicia laboral, se dieron pasos importantes en la administración de justicia al dividir los dos grandes momentos procesales, la conciliación y la jurisdiccional, no encontramos los debates y análisis de la clase política para que esta realidad legal se transformara a través de una realidad financiera, económicamente viable.

Una vez que analizamos superficialmente la evolución del trabajo y finalidad de las Juntas de Conciliación y Arbitraje me remito a los cuestionamientos y circunstancias que planteamos en apartados anteriores, ya que de acuerdo a las características técnicas, jurídicas y finalidades que le imponen al organismo descentralizado Conciliador, ¿Dónde será su destino administrativo?, sin embargo sostenemos que los fines para los que fueron creadas las Juntas de Conciliación y Arbitraje Federal y Local, lo fue, eminentemente Conciliar, mediar los intereses de las dos grandes clases históricamente contradictorias los trabajadores y los patrones.

CAPÍTULO SEGUNDO.

2. INEFICACIA DE LA ORGANIZACIÓN TRIPARTITA DE LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE COMO METODO DE CONCILIACIÓN Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES.

Desde su creación en el sistema jurídico mexicano, las Juntas de Conciliación y Arbitraje tanto federal como local, que son los órganos del Estado encargados de resolver las controversias en materia laboral, estas han sufrido una serie de críticas, tanto a su condición normativa como a su actuación práctica. Para nadie es un secreto, en el ámbito de la práctica forense, que las Juntas de Conciliación y Arbitraje rompían el esquema clásico de impartición de Justicia romano-germánico-latino que impera en las materias ordinarias en México.

Esta situación propició que tanto doctrinarios como abogados postulantes expresaran sus ideas, algunas veces positivas, otras negativas respecto de la figura jurídica y reglamentación en que se basa la actuación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Es menester señalar los aciertos de la creación de las Juntas de Conciliación y arbitraje atendiendo a los momentos históricos de su creación y los primero años de funcionamiento. Pero también es obligación y causa de este trabajo expresar con claridad que actualmente las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en ambas jurisdicciones federal y local, han quedado rebasadas por las nuevas exigencias obrero-patronales.

Es innegable que la estructura y composición doctrinaria de las juntas de Conciliación y arbitraje tiene como objetivo promover y garantizar un equilibrio entre las partes apoyado desde luego en la justicia social que eleva al trabajador y lo sobreprotege frente a la capacidad económica del patrón.

Actualmente quienes tenemos un contacto directo o indirecto con las Juntas de Conciliación y Arbitraje no percatamos que en una importante parte las intenciones del legislador en cuanto a la conformación y desarrollo del trabajo de dichos organismos jurisdiccionales no se cumplen. Identificamos como un grave problema la inasistencia de los representantes del capital y del trabajo a las actuaciones procesales.

Esto en la lógica formal Jurídica provoca la nulidad de las actuaciones que requieren de su presencia, ya que en la propia Ley Federal del Trabajo encontramos que existe la obligación de que concurran a determinados actos procesales y funjan como verdaderos representantes de las partes en beneficio de las mismas. Podemos mencionar como ejemplos de esta problemática el artículo 762 que determina que las cuestiones de competencia y personalidad deben resolverse como incidentes de previo y especial pronunciamiento.

“Podemos concluir que cuando no está presente ninguno de los representantes de los trabajadores ni de los patrones, a fin de evitar el desarrollo de una audiencia que sería incómoda o decididamente perjudicial para alguna de las partes, ésta podría objetar la personalidad de su contrario u oponer la incompetencia de la Junta si se trata de la etapa de demanda y excepciones, con lo que tendría que suspenderse la audiencia hasta una próxima ocasión”.¹⁵

El artículo 839 establece que “Las resoluciones de las Juntas deberán ser firmadas por los integrantes de ellas y por el Secretario el mismo día en que las voten”, lo cual nunca se cumple ya que por lo general se recaban las firmas de los representantes en fechas posteriores a su votación. El artículo 887 establece la obligación del Presidente de la junta de citar a los representantes para la discusión y votación del proyecto de laudo. También es conocido que los representantes no acuden y que se finge que se llevó a cabo la citación y que estuvieron presentes

¹⁵ BERMUDEZ CISNEROS, Miguel, Derecho Procesal del Trabajo, 2ª. Ed..., México, Porrúa, 1989.

para la discusión cuando en realidad lo realiza el Presidente o su Auxiliar y posteriormente pasa a firma con los representantes lo cual generalmente es varios días después. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la Siguiete Tesis:

JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, OMISIÓN DE LA AUDIENCIA DE RESOLUCIÓN POR LAS.

La suprema corte de Justicia ha considerado, en varias ejecutorias, que la audiencia de discusión y resolución del negocio a que se contraen los artículos 538, 539 y 540 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 (ahora 887 y 888 de la Ley vigente), en relación con los 546 y 547 (ahora 620 fracción II inciso b) y fracción III de la Ley actual), aplicables cuando las Juntas funcionan en pleno, constituye una formalidad esencial del procedimiento, cuya omisión produce indefensión, puesto que en ella los integrantes de la Junta expresan las razones y fundamentos que informan el sentido de la resolución; por tanto, es de concederse el amparo que se interponga contra la omisión de dicha audiencia, a efecto de que la Junta señalada como responsable reponga el procedimiento y dicte la resolución que proceda.

Lo cierto es que las Juntas solo fingen llevar a cabo este procedimiento, incluyen una hoja en el expediente en donde realizan la citación de los representantes para tales efectos y después el Presidente o Auxiliar al realizar el laudo menciona que se encuentran presentes dichos representantes sin estarlo y lleva a cabo el laudo. El hecho es que hay un fraude a la ley que todos permitimos y por lo tanto una actuación alejada de la deontología jurídica, con efectos materiales de gran impacto como gasto económico excesivo e innecesario ya que se pagan los salarios de los representantes sin que estos asistan; fraude a la ley ya que no comparecen a las actuaciones que necesitan de su presencia para tener validez procesal; así como el retraso procesal ya que nunca se encuentran presentes para firmar las actas.

Así encontramos que la actual estructura y funcionamiento de la Juntas de Conciliación y Arbitraje está fuera de la realidad social y de la práctica forense,

en este sentido consideramos que la propuesta de ley para la transformación de las Juntas a verdaderos órganos jurisdiccionales en materia laboral creando Tribunales Laborales y su contraparte previo Organismo Conciliador, pondrá orden y congruencia en la administración de justicia laboral.

Aún en la actualidad hay quienes no creen que dicha reestructuración pueda ser posible, esto porque se niegan a pensar en que la justicia laboral pueda existir si no existen representantes obreros y patronales, sin embargo podemos hacer un estudio de los órganos de justicia laborales en otros países para así darnos cuenta de que pueden existir Tribunales del trabajo que no sean colegiados y que además, la justicia laboral puede pasar por organismos especializados en la mediación y solución alterna de las controversias como es la propuesta del Organismo Conciliador. Ya que muchos de los países en el mundo con esta cuentan administración de justicia laboral mixta.

2.1. LOS ORGANOS DE JUSTICIA LABORAL EN EL DERECHO COMPARADO.

En el Derecho Comparado podemos encontrar una diversidad de criterios y legislaciones como países existen en el mundo, que han creado las autoridades encargadas de conocer y dar solución a los conflictos en materia laboral. De esta manera podemos estudiar cómo se encuentran estructuradas y funcionan dichas autoridades en algunos países.

BRASIL.- La organización de la Justicia laboral brasileña es paritaria, esto es, por determinación de regla constitucional en todo órgano laboral, de cualquier instancia donde deba haber una representación de empleadores habrá forzosamente otra de empleados, en igual número. “La paridad en la composición del órgano es hoy, no sólo de exigencia en su constitución, como también de su funcionamiento”.¹⁶

¹⁶ TRUEBA URBINA, Alberto, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal del Trabajo*, México, 1965, p. 55.

Los órganos de primera instancia son constituidos por las Juntas de Conciliación y Juzgamiento, compuestas de un juez togado y de carrera que preside y dos representantes, uno de empleados y otro de empleadores. El cargo de Presidente es proveído mediante promoción entre jueces substitutos de la región, o en regiones donde no los hubiere, mediante el concurso de pruebas y títulos que son nominados por el Presidente de la República. Los vocales son designados por el Presidente del Tribunal Regional en cuya circunscripción jurisdiccional esté situada la Junta. De entre los nombres indicados en listas por triplicado organizadas por medio de elección por los propios sindicatos de clases, sirven por tres años siendo vedada la reelección por más de dos periodos. “La composición numérica de los Tribunales Regionales, variará siguiendo el volumen de los casos aforados anualmente en cada región en que esté dividida la organización judicial del trabajo”.¹⁷

Los Tribunales regionales constituidos de seis o más jueces togados y menos de once, uno de ellos debe ser escogido entre abogados, uno de entre miembros del Ministerio Público de la Unión junto a la justicia del Trabajo y los demás de entre jueces del trabajo, presidentes de las Juntas de la respectiva región, “La composición numérica del Tribunal Superior del Trabajo es de diecisiete jueces con la denominación de ministros, siendo once togados y seis clasistas, de entre los togados siete deben ser oriundos de la magistratura laboral, dos de la clase de abogados y dos de carrera del Ministerio Público”.¹⁸

Los Tribunales Regionales en su composición plena, deliberan con la presencia de la mitad más uno de sus jueces además del Presidente, los cuales en lo mínimo, un representante de los empleados y otro de los empleadores. Las decisiones se toman por el voto de la mayoría de los jueces presentes, reservándose al Tribunal Pleno las hipótesis de declaración de inconstitucionalidad

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ídem*, p. 59

de la ley o de un acto de poder público. Exceptuada esta hipótesis, el Presidente solamente tendrá voto de desempate, más no juzgará de cuestiones de naturaleza administrativa, votará como los demás jueces, teniendo además el voto de calidad. Los grupos podrán deliberar estando presentes por lo menos tres de sus jueces, entre ellos dos clasistas, pudiendo para este fin completarse el quorum por la convocatoria de jueces de otro grupo de la misma clase. El Tribunal Superior de Trabajo, puede funcionar con la plenitud de su composición con una presencia mínima de nueve jueces, además del presidente.

La jurisdicción de cada Junta de Conciliación y Juzgamiento abarca el territorio de la comarca que tiene como sede, pudiendo ser extendida o restringida por la Ley Federal. La jurisdicción territorial de los Tribunales Regionales comprende siempre más de un Estado de la Federación.

“El Tribunal Superior del Trabajo con sede en la Capital de la República, tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y es la instancia superior y última de la Justicia del Trabajo. Sus decisiones son irrecurribles, salvo si contrarían la Constitución, caso en que cabrá recurso para el Supremo Tribunal Federal”.¹⁹

ARGENTINA.- Existen Comisiones de Conciliación, la justicia del trabajo se ejerce en su fase inicial por éstas. Su composición se fija en un Presidente, un Vicepresidente y el número de vocales que se determine ministerialmente. Los miembros de dichas comisiones han de ser argentinos nativos, procuradores y versados en Derecho del Trabajo. Los cargos de Presidente y Vicepresidente exigen ser abogado. Los miembros son nombrados por el poder ejecutivo.

Por otro lado se encuentran las Comisiones de Arbitraje, esto órganos se basan en las Comisiones de Conciliación, puesto que su presidente o vicepresidente, junto con un representante patronal y otro obrero, elegidos por las respectivas partes, ejercerán las funciones propias de los arbitradores. Los representantes de las partes han de ser argentinos, mayores de 25 años, de

notoria buena conducta, saber leer y escribir, ejercer actividad de la misma especialidad que las partes y estar en el pleno ejercicio de sus derechos civiles; *“Estas comisiones intervendrán en los casos que las partes, de común acuerdo, decidan someterles a su resolución, cuando se trate de conflictos de derechos motivados por rebaja de la remuneración o modificación de las condiciones de trabajo”*.²⁰

Encontramos también a los jueces y camaristas; Los miembros de los juzgados de primera instancia y los de las cámaras de apelaciones deberán ser argentinos nativos, abogados, mayores de 30 años, haber ejercido en el país durante 4 años su profesión o desempeñado por igual término empleo judicial y tener especial versación en Derecho del Trabajo. El nombramiento, corresponde al Senado, a propuesta del Poder Ejecutivo en ternas.

Los jueces y camaristas duran mientras observen buena conducta. La remoción exige denuncia de parte interesada y sentencia fundada; *“La intervención de los jueces y de las salas, y esto rige también para los vocales de conciliación, se somete a sorteo, para evitar que el litigante pueda en cierto modo elegir el tribunal”*.²¹

La cámara de Apelaciones es otro órgano de justicia laboral en Argentina, la integran un presidente, un vicepresidente y cinco vocales. Los dos primeros cargos serán elegidos anualmente por mayoría de votos, sin reelección sino con intervalo de un periodo. La cámara funcionará dividida en salas, cada una compuesta por un presidente y dos vocales.

La cámara se reunirá en pleno para unificar la jurisprudencia cuando cualquiera de las salas entendiera que es conveniente fijar la interpretación de la ley o de la doctrina aplicable, a esto se le da el nombre de Acuerdos Plenarios.

¹⁹ *Ídem*, p. 60.

²⁰ DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, México, Porrúa, 1960, p. 887.*

²¹ *Ibidem*.

La interpretación de la ley aceptada en una sentencia plenaria es de aplicación obligatoria para la misma cámara y para los jueces de primera instancia respecto de los cuales la cámara que la pronuncie sea tribunal de alzada.

Una figura importante dentro de la administración de justicia laboral son los Secretarios y los Auxiliares; el Secretario Judicial es un colaborador necesario de la administración de justicia, por cuanto es el encargado de dar fe de las actuaciones y diligencias, y de auxiliar a los jueces y magistrados en sus funciones características. Los Auxiliares, cooperan con el secretario en los distintos trámites de las causas.

ESPAÑA.- En España los órganos de la jurisdicción social son los siguientes: Los Juzgados de lo Social, las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, la Sala de lo social de la Audiencia Nacional y la Sala Cuarta del Tribunal Supremo; “Los Juzgados de lo social, en cada Provincia habrá uno o más de éstos, con jurisdicción en toda ella y sede en su capital. Estos juzgados entraron en funciones en enero de 1989 sustituyendo a las hasta entonces magistraturas del trabajo”.²²

Es posible, por necesidades del servicio público de la administración de justicia, crear juzgados de lo social que extiendan su competencia territorial en un ámbito inferior a la provincia, con sede en la ciudad que indique una Ley de la Comunidad Autónoma de referencia. La titularidad de la jurisdicción es unipersonal y la ejerce un magistrado llamado Juez de lo Social que con los restantes jueces y magistrados de carrera de los diversos órdenes jurisdiccionales. El Juez de lo social se encuentra asistido por un Secretario Judicial y por personal administrativo y subalterno.

²² PALOMEQUE López, Manuel Carlos, Derecho del Trabajo, 7ª. Ed., España, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999, p.391.

Existen normalmente varios juzgados en cada capital, actuando uno de ellos de Decano y distribuyendo el trabajo por reparto conforme a reglas objetivas y predeterminadas, *“Los juzgados de lo Social son competentes, en su ámbito territorial, para conocer en primera o única instancia de todas las materias que tenga atribuida el orden, salvo que por ley se establezca el conocimiento de la instancia no a estos Juzgados sino a órganos superiores”*.²³

Con carácter general, será juzgado competente el del lugar de la prestación de los servicios o el del domicilio del demandado, a elección del demandante; con reglas para los casos de prestación de servicios en distintos lugares o de demandados con varios domicilios, eligiendo el actor respectivamente entre el juzgado de su domicilio, el de la celebración del contrato o el del domicilio del demandado; y con otras disposiciones sobre ciertos tipos de litigios.

Las salas de lo social de los Tribunales Superiores de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, la organización judicial culmina con los Tribunales superiores de Justicia en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. Cada Tribunal Superior tendrá, al menos tres salas y una de ellas será la de lo social, cuyo número, sede jurisdicción y composición estarán determinados por la Ley de Demarcación y Planta Judicial. Estos órganos colegiados conocen de procesos en única instancia o de recursos; *“En única instancia se les atribuye el conocimiento de unos concretos procesos referidos a materias sindicales y colectivas cuyos efectos se extiendan a un ámbito territorial superior al de la circunscripción de un Juzgado y no más amplio que el de la Comunidad Autónoma. En vía de recursos, su cardinal ocupación, tienen atribuidos, jerárquicamente, los recursos de suplicación que se promuevan contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de lo Social de su circunscripción.”*²⁴

²³ *Idem*, p. 406

²⁴ *Idem*, p.409

La sala de lo Social de la Audiencia Nacional tiene competencia en toda España y sede en Madrid, la Audiencia Nacional tiene una Sala de lo Social compuesta por un Presidente y dos Magistrados, limita su competencia objetiva al conocimiento en única instancia de los mismos procesos de naturaleza sindical y colectiva atribuidos a los Juzgados de lo Social y enumerados también para la Sala de lo Social de los Tribunales Superiores siempre que los efectos de tales concretos procesos extiendan sus efectos a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma.

La Sala Cuarta del Tribunal Supremo o Sala de lo Social, es una de las Salas de Justicia del Tribunal Supremo y está integrada por un Presidente y doce Magistrados; “Solo conoce de los recursos de casación establecidos en la ley, como recurso de casación contra las resoluciones dictadas en única instancia por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores y de la Audiencia Nacional; y recurso de casación para la unificación de doctrina que puede interponerse sólo contra las sentencias dictadas en recursos de suplicación por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores. De forma extraordinaria, conoce del denominado recurso de revisión contra sentencias dictadas por los órganos de jurisdicción social”.²⁵

El estatuto personal de los Magistrados que forman parte de los anteriores órganos jurisdiccionales es el común de todos los jueces y Magistrados que integran el Poder Judicial y, por tanto independientes, inamovibles, responsables y sometidos al imperio de la Ley, y solo podrán ser separados, suspendidos, trasladados o jubilados por alguna de las causas y con las garantías legales. Los Magistrados ya en órganos unipersonales ya integrantes de las salas, deberán abstenerse de conocer de asuntos de su competencia o, en su caso, ser recusados cuando concurra una de las causas dispuestas en la ley.

La recusación habrá de proponerse en la instancia con anterioridad a la celebración de los actos de conciliación y juicio y en los recursos, antes del día

²⁵ *Ídem*, p. 415

señalado para votación y fallo o para la vista. Por las mismas causas deberán abstenerse, o ser recusados en su caso, los secretarios; los oficiales, auxiliares y agentes judiciales deberán comunicar las causas de abstención al Juez o Tribunal.

Haremos a continuación un comentario acerca de las jurisdicciones laborales en otros países más a manera de breviarío que de análisis, así podemos observar lo siguiente.

En el Derecho Alemán existía durante la República de Weimar, una jurisdicción especializada en materia del Trabajo a efecto de conocer los conflictos jurídicos individuales y colectivos. A la par existían los Comités de Conciliación para los conflictos colectivos de naturaleza económica.

“En la Ley de 1946, se establece un Cuerpo de Conciliadores, integrado por funcionarios públicos que solo tienen facultades de conciliación; además existen los Organismos de Conciliación y Arbitraje con facultades para dictar resoluciones obligatorias en los conflictos en que las partes se han sometido expresamente al arbitraje o cuando deciden conflictos que afectan a problemas económicos o jurídicos de la Empresa”.²⁶

En Estados Unidos de Norteamérica cada uno de los Estados que integran la Unión Americana tienen derecho a dictar leyes para la solución de los conflictos entre el Capital y el Trabajo, pero también existe una legislación federal que es aplicable a los conflictos que interesan más a la Federación que a cualquier Estado en Particular. Las instituciones de Conciliación y Arbitraje son de dos clases: las Oficiales y las no Oficiales.

“Los Consejos Oficiales Permanentes de Conciliación y Arbitraje están integrados por jueces o árbitros nombrados por el Gobernador del Estado y son electos,

²⁶ DE LA CUEVA, Op. Cit., p. 890.

*uno por los patrones, otro por los obreros y el tercero lo proponen al Gobernador entre los dos sectores. El sometimiento al arbitraje del Consejo no es obligatorio; sin embargo las sentencias que pronuncian obligan, en principio, durante seis meses. Existen además Comisiones Mixtas de Arbitraje organizadas por trabajadores y patrones y solo intervienen a petición de parte”.*²⁷

En Australia del Sur y conforme a la Ley Federal del 15 de diciembre de 1904, la jurisdicción laboral federal queda integrada en la forma siguiente: Un tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado solo por jueces y cuyo presidente es designado de entre los jueces del Tribunal Superior; *“Tiene facultades para conocer y dar solución a los conflictos industriales a solicitud de parte o de oficio. Sus sentencias son obligatorias y contra ellas no hay recursos, y se pueden imponer penas a los que no las cumplan”.*²⁸

En Nueva Zelanda, desde la Ley de 1894, el sistema implantado consistió en establecer Consejos de Conciliación en cada uno de los siete distritos industriales, integrados en forma tripartita de obreros, patrones y gobierno; *“Existe además El Tribunal de Arbitraje integrado por jueces, según Ley de 1901. De estos jueces uno lo designan las asociaciones obreras, otro las organizaciones patronales y el último que ejerce funciones de presidente deberá ser un Magistrado de Orden Judicial”.*²⁹

2.2. JUSTIFICACIÓN HISTÓRICA- JURÍDICA PARA DESAPARECER LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

La propia Constitución General de la República establece la división de poderes. Sin embargo, hablando en materia federal, éstos pueden realizar actividades extra jurisdiccionales. Por ejemplo, el Poder Legislativo, mediante sus

²⁷ CAVAZOS FLORES, Baltasar, Estudio Comparativo entre legislación laboral de Estados Unidos, Canadá y el Derecho Mexicano del Trabajo, México, Trillas, 1993, p.149.

²⁸ TRUEBA, Op. Cit., p. 64.

²⁹ Ídem, p. 67.

dos cámaras, lleva juicios políticos; el poder Judicial, mediante el juicio de amparo, puede declarar la inconstitucionalidad de una ley emitida por el poder Legislativo. El Poder Ejecutivo puede emitir reglamentos, además de tener bajo su dependencia organismos descentralizados y autónomos como la Procuraduría del Medio Ambiente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; todas ellas con el objetivo de la resolución de conflictos, facultad que es exclusiva del Poder Judicial³⁰.

2.2.1 AUTONOMÍA DEL DERECHO CIVIL.

Las juntas locales de conciliación y arbitraje se encontraban subordinadas a los gobiernos de cada estado de la república, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 623 de la Ley Federal del Trabajo: “La integración y funcionamiento de las juntas locales de conciliación y arbitraje se regirán por las disposiciones contenidas en el capítulo anterior. Las facultades del presidente de la república y del secretario del Trabajo y Previsión Social se ejercerán por los gobernadores de los estados y en el caso del Distrito Federal, por el propio presidente de la república y por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, respectivamente”.

El derecho procesal del trabajo, desde sus inicios, ha pretendido ser una rama autónoma e independiente del derecho procesal civil. Si bien es cierto que se toma como base el procedimiento de los juicios civiles, poco a poco se ha ido separando, hasta alcanzar la independencia jurídica que hoy conocemos.

Esta autonomía se extendió al procedimiento dentro de los juicios y alcanzó a la autoridad de las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje. Éstas tienen como característica principal su integración tripartita; están formadas

³⁰ HERNANDEZ VAZQUEZ, Rubén, FLORES SALGADO, Lucerito Ludmila, Tribunales del trabajo para la aplicación de justicia laboral en el estado de Puebla, Revista de investigación en Derecho, Criminológica y Consultoría Jurídica / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Año 9, No. 18, octubre 2015–marzo 2016 / pp. 137-155.

por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno (artículo 123 fracción XX, Apartado A).

La idea de hacer autoridades del trabajo con integración tripartita para la resolución de conflictos fue involucrar a aquellas personas que tuvieran amplio conocimiento del tema por estar en constante contacto con el ámbito laboral, y conocer las realidades de la cuestión laboral, tanto de los patronos como de los trabajadores. Su finalidad era darles certeza y seguridad a aquellas personas que acudían a esta autoridad del trabajo, de que su laudo o sentencia sería imparcial, además de estar en todo momento apegada a derecho.

2.2.2. INTEGRACIÓN TRIPARTITA.

El tripartismo se inició a partir del siglo XIX. Tuvo gran aceptación en los Estados que la adoptaron en sus autoridades del trabajo. Tan es así, que en 1919 nació la Organización Internacional del Trabajo, integrada de forma tripartita. El tripartismo se convirtió en una de las características esenciales de las autoridades del trabajo. A pesar de que la integración tripartita de las juntas fue aceptada en su momento como una manera justa, democrática e imparcial de resolver conflictos laborales, la verdad es que hoy en día esta modalidad enfrenta severos cuestionamientos y dudas sobre su vigencia y existencia. Con el paso del tiempo, los representantes del gobierno, de los patronos y de los trabajadores han dejado de ser vigilantes de los procesos laborales para convertirse en jueces y partes dentro de los mismos, ya que cada uno de los representantes puede llegar a defender sólo los intereses de su grupo³¹.

De acuerdo con las disposiciones legales, las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje orientaron sus actividades a lograr que la justicia que se impartía a los trabajadores y patronos fuera pronta y expedita, empleando

³¹ Ídem pag.147.

prioritariamente, para ello, la conciliación como mecanismo de armonía a los factores de la producción y, en su caso, el arbitraje, con el cumplimiento de las formalidades y procedimientos establecidos en la Ley Federal del Trabajo. Y de igual forma funcionaban en cada una de las entidades federativas, Las juntas locales, con la misma integración tripartita que la Federal, con la variante de que el Ejecutivo local podía establecer una o más juntas en la entidad de que se trate.

“En el caso de México, la discusión sobre la justicia laboral ha llevado a debates sobre dos posibles modelos, ya sea su tránsito hacia el Poder Judicial o la conservación del statu quo, es decir, que las juntas de conciliación y arbitraje sigan siendo órganos tripartitas dependientes del Poder Ejecutivo. En relación con la necesidad de que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje transite a la esfera del Poder Judicial de la Federación, se ha señalado que las juntas actualmente tienen una composición corporativa y que se han convertido en un medio de control del gobierno, principalmente en asuntos de naturaleza colectiva”.³²

La integración tripartita de la justicia laboral ha sido duramente cuestionada por la doctrina, su justificación histórica está basada en la forma de cómo se concibió la manera de impartir justicia en laboral en México, “las juntas fueron creadas como órganos de naturaleza especializada, no se trataba de tribunales ordinarios, sujetos a las reglas del derecho civil, sino de tribunales de equidad. La integración tripartita de estos tribunales quería manifestar su composición especial, ya que son los propios actores y no un juez quienes resuelven las controversias que se suscitan entre los factores de la producción”.³³ Argumentos que fueron referidos por la Corte en las referidas tesis históricas, siguientes:

³² Bensusán, Graciela, ALCALDE, Arturo, El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas, México, Fundación Friedrich Ebert, 2013.

³³ Ídem

Época: Quinta Época. Registro: 393913. Instancia: Cuarta Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo V, Parte HO. Materia(s): Laboral. Tesis: 1020. Página: 712.

JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. No son tribunales de derecho, y por lo mismo, no están obligadas, al pronunciar sus laudos, a sujetarse a los mismos cánones que los tribunales ordinarios.

Quinta Época: Amparo en revisión 4044/23. The Texas Co. of Mexico. 19 de marzo de 1929. Cinco votos. Amparo en revisión 2469/28. Fernández del Valle Raúl. 15 de abril de 1929. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 1503/28. Cía. Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. 10 de mayo 1929. Cinco votos. Amparo en revisión 1031/29. Gallardo Carlos. 12 de septiembre de 1929. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 746/26. Cía. de Tranvías de S. L. P. 6 de febrero de 1930. Unanimidad de cuatro votos. NOTA: Los artículos 686, 840, 841, 842, 848 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo reformada en 1980, han vuelto obsoleta esta tesis, aunque tiene importancia histórica.

Quinta Época. Registro: 393909. Instancia: Cuarta Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo V, Parte HO. Materia(s): Laboral. Tesis: 1016. Página: 710

JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. La Suprema Corte ha establecido la jurisprudencia de que no son tribunales de derecho, y por lo mismo, no están obligadas al pronunciar sus laudos, a sujetarse a los mismos cánones que los tribunales ordinarios; y los preceptos contenidos en las leyes de trabajo, expedidas con arreglo al artículo 123 constitucional, que ordenan que en defecto de disposiciones en dichas leyes, las Juntas de Conciliación y Arbitraje deberán sujetar sus decisiones a las reglas de derecho común, están en pugna con el espíritu del texto constitucional mencionado, y por tanto, la infracción de esas reglas, por parte de las Juntas, no puede constituir violación alguna de garantías individuales.

Quinta Época: Amparo en revisión 4044/23. The Texas Co. of Mexico. 19 de marzo de 1929. Cinco votos. Amparo en revisión 2469/28. Fernández del Valle Raúl. 15 de abril de 1929. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 1503/28. Cía. Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. 10 de mayo de 1929. Cinco votos. Amparo en revisión 1031/29. Gallardo Carlos. 12 de septiembre de 1929. Unanimidad de cuatro votos. Amparo en revisión 746/26. Cía. de Tranvías, de S. L. P. 6 de febrero de 1930. Unanimidad de cuatro votos. NOTA: Los artículos 686, 840, 841, 842, 848 y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo reformada en 1980, han vuelto obsoleta esta tesis.

2.2.3. RECOMENDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).

A nivel internacional, el tránsito de la justicia laboral hacia el Poder Judicial ya ha sido recomendado desde hace más de 70 años por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En 1949 la Cuarta Conferencia Regional del Trabajo de los Estados Americanos miembros de la OIT, aconsejó la constitución de tribunales del trabajo con integración de personas que ostentan las calidades para ejercer la judicatura, y a quienes se reconozca la seguridad de una absoluta independencia, señalándose en las consideraciones previas que en ello radican “las más puras y seguras garantías”.

El artículo 4o. de la Recomendación producto de la Cuarta Conferencia Regional del Trabajo, señala: “Los tribunales del trabajo deberían establecerse sobre bases permanentes y con entera independencia de las autoridades ejecutivas”; en su artículo 5o. dispone: *“Los jueces del trabajo deberían ser seleccionados entre las personas que posean una profunda experiencia de las cuestiones del trabajo y que reúnan los requisitos para ejercer funciones judiciales”*.³⁴

En el caso de México, la discusión sobre la justicia laboral ha llevado a debates sobre dos posibles modelos, ya sea su tránsito hacia el Poder Judicial o la conservación del estado actual, es decir, que las juntas de conciliación y arbitraje sigan siendo órganos tripartitas dependientes del Poder Ejecutivo, con las características técnicas, jurídicas y de composición histórica tradicional.

Sin embargo, no solo fueron los motivos técnicos y legales que dieron motivos a la transformación de la justicia laboral y la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, también, en el aspecto político social, hubo una gran influencia y serios debates a partir de la década de los años 90's cuando se comenzaron a impulsar modificaciones a nuestra visión de justicia laboral. Tan es así, que en los debates políticos y sociales, principalmente el Partido Acción

³⁴ Cfr. OIT, Tribunales del trabajo en América Latina, Ginebra, 1949, pp. 90-91.

Nacional impulso las reformas argumentando motivos estructurales, políticos y sociales que influyeron en las reformas que ahora estamos viviendo.

2.3. MOTIVOS POLÍTICOS POR LOS QUE DESAPARECIERON LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.

2.3.1. OPINIONES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

Con el proyecto de reforma a la Ley Federal del Trabajo que data del año 1995 y presentado como iniciativa de reforma laboral, por diputados del Partido Acción Nacional (PAN), y que fue razón suficiente para las reformas del año 21012, 2016 y 2019; el cambio del órgano jurisdiccional laboral en nuestro país, debía darse por los siguientes motivos³⁵:

- La total dependencia económica y de nombramiento del Poder Ejecutivo, federal y local.
- La dependencia política que se refleja en la ficción irremediable de que los representantes son de los obreros, cuando en realidad son de los sindicatos y sin la menor duda, del aparato corporativo al servicio del Estado.
- Cuando el conflicto se produce entre un trabajador y una organización sindical, el voto siempre favorece al sindicato.
- En caso de conflicto intersindical, el voto siempre favorece al sindicato que designó al representante “obrero”;

³⁵ JIMENEZ LOPEZ, Manuel, La Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en Las Entidades federativas y el derecho constitucional: democracia y regulación electoral, un verdadero federalismo / Máximo N. Gámiz Parral, coordinador, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp.303.

- La inutilidad, en lo positivo, de su actuación en las juntas. Cuando mucho y sólo respecto de quienes mantienen vínculos de interés con ellos, sirven para entregarles copias de los proyectos de resolución y para extender votos formales a favor o en contra de un dictamen aprobado por el representante del gobierno, de manera que es éste el que decide siempre; y

- La 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 o de sus propias centrales.

De acuerdo con la iniciativa de reformas que en aquel entonces presentó el Partido Acción Nacional la solución a la problemática que señala es “...la creación de jueces de lo social dependientes del Poder Judicial, de carrera y, por lo tanto, inamovibles salvo responsabilidad y bien pagados...”.³⁶

2.3.2. OPINIÓN DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

De igual manera el Partido de la Revolución Democrática, señalaba que el juzgador laboral mexicano debe ser unipersonal, y lo denomina juez laboral en lugar de social, con lo que limita el conocimiento de los litigios a los estrictamente laborales sin posibilidad de dirimir conflictos que se presenten por la interpretación y aplicación de normas de seguridad social.

2.3.3. OPINION DE LA UNIDAD NACIONAL DE TRABAJADORES.

La propuesta de reforma laboral de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), incluye también la sustitución de las junta de conciliación y arbitraje por juzgadores unipersonales dependientes del Poder Judicial de la Federación, idea

³⁶ Ídem p. 335.

tomada de la propuesta del partido acción nacional, sin especificar si son de social o laboral; en la exposición de motivos de la iniciativa de la UNT, en relación a las juntas de conciliación y arbitraje se expresó que:

“...Con la idea adaptada del juez de lo social de la iniciativa de reformas del PAN de 1995, en la fracción XX se opera la sustitución de las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje actualmente integradas por un representante el gobierno, uno de los patrones y otro de los trabajadores, los últimos siempre designados corporativamente, por jueces federales de lo laboral, dependientes del Poder Judicial de la Federación, como nueva institución de la justicia laboral que deberá contribuir a erradicar la desmedida corrupción propiciada por la integración tripartita de las juntas que en la práctica no son imparciales porque se constituyen en juez y parte, principalmente en la administración de justicia en materia de registro de organizaciones sindicales (juntas locales), depósito de contratos colectivos y contiendas relativas a juicios de titularidad contractual, procedimientos de huelga, firma, revisión, terminación de contratos colectivos y cancelación de registros sindicales tanto en la Juntas Locales como en la Federal. Además, atendiendo la propuesta del maestro Mario de la Cueva plasmada en su Derecho mexicano del trabajo, 2a. ed., México, Porrúa, 1959, t. II, p. 872, en la fracción XXXI se unifica la jurisdicción federal y local en una sola, del ámbito federal a efecto de perfeccionar y sanear en lo posible la administración de la justicia e impedir que por los efectos de la infeudación local de la jurisdicción laboral y por influencias políticas en la Junta Federal, la ley se siga violando impunemente en perjuicio de los trabajadores...”³⁷

Así las Juntas de conciliación y arbitraje desaparecen del mapa legal, dando así cerrada una etapa histórica y jurídica que se había derivado de la gesta revolucionaria del siglo XX, y que desde entonces, en esencia, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se había transformado en su parte orgánica estructural y la visión de impartir la justicia laboral; fueron creadas en la Constitución de 1917 para alejarse del “formalismo jurídico propio del civilismo del siglo XIX”, dato muy relevante porque la reforma laboral sería el primer gran cambio en materia de justicia realizado en un periodo de casi cien años.

³⁷ Ídem p. 338.

La justicia labora que depuraba en los procedimientos ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje quedan sustituidas por tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de los Poderes Judiciales de los estados y las autoridades competentes y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, federal y local, deberán transferir los procedimientos, expedientes y documentación que, en el ámbito de sus respectivas competencias, tengan bajo su atención o resguardo a tribunales laborales y a los Centros de Conciliación que se encargarán de resolver las diferencias y los conflictos entre patronos y trabajadores.

La propia organización tripartita de la Junta de Conciliación y Arbitraje y su extrema politización en la toma de decisiones en sus laudos o sentencias fueron los elementos que propiciaron su descomposición en el sistema jurídico mexicano; además, si a este factor le sumamos que la excesiva carga de trabajo que fue formándose en estos organismos de impartición de justicia, dieron la justificación para tomar y desaparecer la figura y organización de las Juntas.

Sin embargo, considero que existe un riesgo y falta de análisis profundo de que esta transformación sea capaz de proponer soluciones reales a los problemas, más allá de la redistribución de funciones Jurisdiccionales y Conciliatorias, debido a que ésta reforma es insuficiente para combatir prácticas de corrupción e impunidad. Ya que dejan muchos derechos y obligaciones sustantivas sin atender en el fondo que dejan en un estado vulnerable los derechos de los trabajadores y de los empleadores, esto es las soluciones de fondo que se marcan en el derecho sustantivo del trabajo no han sido modificadas y estas son las que traen aparejada los procedimientos laborales, mientras estos derechos no sean modificados y debidamente ajustados a los nuevos tiempos, seguiremos teniendo Juzgados saturados y oficinas de conciliación con

trabajadores reclamando derechos que por ley debían ser otorgados sin necesidad de acudir a instancias y autoridades³⁸.

Las reformas y cambios promovidos en los últimos tres sexenios presidenciales pretenden tener una actitud progresista y de vanguardia, sin embargo consideramos que el nuevo modelo solo traspasa las funciones de un poder ejecutivo a un poder judicial; el procedimiento de la justicia laboral solamente la dividen en dos fases, la primera de tipo obligatorio Conciliadora y una segunda fase jurisdiccional; ambas funciones que se venía realizando en el ente organizacional que la reforma desaparece.

³⁸ Ver art. 18 Ley Federal del Trabajo. Señala beneficios al trabajador como el hecho de que “la interpretación de las normas debe hacerse favoreciendo a los trabajadores en caso de duda”. Situación que ahora podrían considerarse contrarios a los principios de legalidad e imparcialidad señalados en la Constitución.

CAPITULO TERCERO.

3. LA CONCILIACIÓN COMO MECANISMO EFICAS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS LABORALES. Y SU INSTRUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.

Como lo hemos venido mencionando y estableciendo en la presente investigación, la reforma laboral surgida en el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, mejor conocida como “Reforma Laboral”, y publicado el día 01 de mayo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, generó un procedimiento pre judicial de conciliación que quedará a cargo de Centros de Conciliación descentralizados, especializados, imparciales y autónomos.

Previo a considerar la propuesta para la implementación de la estructura organizacional de la oficina para la instalación de los Centros de Conciliación, pretenderemos abordar de manera muy general, y entender cuál es el trabajo primordial de estos centros y qué debemos de entender jurídicamente, con la acción de Conciliar. Esta actividad que deberá ser mediante un procedimiento sencillo, de fácil acceso, que privilegia la amigable composición y resulte favorable para quienes acudan a solicitar dicha instancia y ser de esto, la conciliación, como solución eficaz a los conflictos laborales.

La iniciativa establece una instancia prejudicial obligatoria de conciliación, pretendiendo ofrecer una medida y salida de solución de los conflictos laborales y disminuir los plazos de resolución de los mismos, a partir del diseño de un procedimiento propio que se llevará ante funcionarios conciliadores especialistas

en solución de conflictos y mediación, el cual no podrá exceder de 45 días naturales, permitiendo que lleguen a tribunales sólo aquellos casos en los que realmente sea imposible un arreglo conciliatorio.

Y como lo mencionamos, la conciliación, no es una situación nueva para el derecho laboral, por ser este mecanismo una base fundamental de los procedimientos ante las hoy desaparecidas juntas de Conciliación y Arbitraje.

Consideramos un acierto administrativo y legal el separar estas dos grandes funciones de la justicia laboral, la etapa conciliatoria y la etapa judicial, si bien no son autónomos por si mismos son procedimientos complementarios para el arreglo de los conflictos laborales.

La etapa conciliatoria actualmente en las juntas de todas las entidades federativas y de la Ciudad de México atraviesan problemas de la profesionalización e infraestructura adecuada, falta de capacidad y actitud para llevar la conciliación de manera profesional y con fallas del sentido de responsabilidad de la etapa conciliatoria, lo que le resta valor a dicha etapa e impide que trabajadores y patrones en verdad acudan a dicha etapa procesal y establezcan un diálogo conciliatorio para resolver sus conflictos.

Consideramos que uno de los principales ideales de la reforma es que a través de este mecanismo alternativo de solución de controversias, se logre desahogar el trabajo diario de los Tribunal laborales, hacer expedito las soluciones en general, reducir trámites y gestiones, es un mecanismo idóneo que evite problemas que las partes puedan solucionar sin gastar en tribunales; es un medio alterno donde un tercero imparcial hace preguntas y ayuda a las respuestas para formular propuestas y dirige las pláticas conciliatorias para solucionar las controversias y se convierte en un aliado importante en la solución. La decisión final le corresponde a las partes a través de la libre manifestación de su voluntad.

3.1 MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS LABORALES.

3.1.1. Mecanismos complementarios de solución de conflictos. MASC.

La conciliación está incluido en el grupo de los denominados medios complementarios de solución de conflictos, instituciones no jurisdiccionales, voluntarios, que tienen la finalidad dirimir las controversias entre los entes de la sociedad. Estos métodos, comúnmente llamados de ADR (Alternative Dispute Resolution), empezaron a ser investigados en los sesenta en los Estados Unidos y desde entonces se desarrollaron en el resto del mundo. En gran parte de los países, se admitió la traducción literal de la denominación anglosajona: “Medios Alternativos de Solución de Controversias”, “MASC”³⁹.

Cabe destacar como ejemplos clásicos de mecanismos “alternativos” de solución de conflictos: la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje. Los tres primeros consisten en medios autocompositivos porque son las partes las que eligen la solución para sus propios conflictos. El arbitraje, por su parte, es juntamente con el Poder Judicial un medio heterocompositivo, ya que la decisión de la disputa es impuesta por un tercero, casi siempre, el juez arbitral.

Son procedimientos voluntarios porque las partes disponen y determinan el método mas conveniente para el arreglo de sus conflictos. Y la voluntad es manifiesta de acuerdo a los niveles en que se actúe dentro de los medios complementarios. En la negociación, conciliación y mediación, la voluntariedad se proyecta en todo el trámite. Son las partes las que por un acto de mutua voluntad optan por determinado procedimiento, dan seguimiento o encierran el proceso y, principalmente, deciden la cuestión⁴⁰. Es fundamental resaltar que los medios

³⁹ CARVALHO VASCONCELOS, Mónica, La mediación como sistema complementario de administración de justicia en Brasil: La experiencia Bahía, Tesis para obtener el grado de doctora, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Derecho, España, 2012.

⁴⁰ Ídem.

autocompositivos constituyen procesos consensuados porque la solución es encontrada en un consenso reconocido por las partes y no impuesta por un tercero. En el arbitraje, la voluntariedad está sólo en su origen, puesto que, una vez suscrito el compromiso arbitral, las partes deben someterse a la decisión del juez. Debemos decir que estos procedimientos son en mayor o menor grado informales, pues no hay el sometimiento a reglas estrictas y rituales. Los autocompositivos se caracterizan por la flexibilidad. El arbitraje, a su vez, se asemeja al proceso judicial, presentando ciertas formalidades.

El término “alternativo” está dispuesto entre comillas porque decir que la negociación, mediación, conciliación y arbitraje son alternativos al proceso judicial es cuestionable. El Diccionario de la Real Academia Española define la palabra “alternativa” como: opción entre dos o más cosas; cada una de las cosas entre las cuales se opta. De este modo, estos mecanismos serían una alternativa al Poder Judicial si las partes pudiesen elegir libremente entre uno u otro, es decir, si ellos fuesen sustituibles entre sí, pero esta elección no es siempre posible. La actuación del Estado es imprescindible en la solución de determinados conflictos y los medios “alternativos” deben respetar el principio de la legalidad.

En definitiva, estos mecanismos no excluyen ni sustituyen el Judicial, en realidad ellos se complementan. Con su utilización se favorecerá este Poder, resguardándolo para los casos en que la participación del estado es indispensable.

3.2. RECOMENDACIONES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) Y LOS “MASC”.

Como lo marca el Convenio Número 84 Derechos de Asociación y Solución de los Conflictos en Los Territorios no Metropolitanos. La OIT establece en este artículo del convenio 84 que es una obligación de los funcionarios públicos

tratar de lograr una conciliación entre las partes a continuación se presenta el siguiente artículo:

“Artículo 6 del convenio número 84 de la Organización Internacional del Trabajo:

2.- A estos efectos, se deberán dictar todas las medidas pertinentes para consultar y asociar a los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el establecimiento y funcionamiento de los organismos de conciliación.

3.- A reserva de que actúen dichos organismos, incumbirá a funcionarios públicos proceder al examen de los conflictos, promover la conciliación y ayudar a que las partes lleguen a una solución equitativa”.

3.3. RECONOCIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases y actualizaciones de los derechos humanos de acceso a la justicia, según el cual Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, y de igual manera permiten el utilizar medios alternativos de solución de conflictos a fin de despresurizar los órganos jurisdiccionales.

Dicha reforma pugna por una mejora en el acceso a la justicia, debiendo desaprender la creencia de que frente a un conflicto, la única y mejor opción es que un tribunal intervenga, encontrando su justificación en la exposición de motivos al argumentar que: “Se adiciona un último párrafo para que los mecanismos alternativos de solución de controversias sean eje total del sistema de justicia en general y, por supuesto, del penal. Esto implica la adopción de la justicia restaurativa sobre la represiva a efecto de que la capacidad del Estado en la investigación, persecución y sanción de los delitos, se centre en lo que realmente afecta a la sociedad”.⁴¹

⁴¹ GARZA ESTRADA, Martha Laura, Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano de acceso a la justicia, Revista del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, H. Consejo de la Judicatura, Centro Estatal de Métodos Alternos para la Solución de conflictos, México 2016.

3.4. RECONOCIMIENTO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

Al respecto el Poder Judicial de la Federación a través de su Colegiado de Circuito ha pronunciado que el acceso a los métodos alternos como derecho humano gozan de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado:

Décima Época. Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 3. Pag. 1723.

“ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. Los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen a favor de los gobernados el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, que será encomendada a tribunales que estarán expeditos para impartir justicia, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; en ese sentido, la Constitución Federal en el citado artículo 17, cuarto párrafo, va más allá y además de garantizar el acceso a los tribunales previamente establecidos, reconoce, como derecho humano, la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando estén previstos por la ley. Ahora bien, en cuanto a los mecanismos alternativos de solución de controversias, se rescata la idea de que son las partes las dueñas de su propio problema (litigio) y, por tanto, ellas son quienes deben decidir la forma de resolverlo, por lo que pueden optar por un catálogo amplio de posibilidades, en las que el proceso es una más. (...) En ese sentido, entre las consideraciones expresadas en la exposición de motivos de la reforma constitucional al mencionado artículo 17, de dieciocho de junio de dos mil ocho, se estableció que los mecanismos alternativos de solución de controversias "son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita..., permitirán, en primer lugar, cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo"; ante tal contexto normativo, debe concluirse que tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, se establecen en un mismo plano constitucional y

con la misma dignidad y tienen como objeto, idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.” Amparo en revisión 278/2012. Alfonso Ponce Rodríguez y otros. 13 de septiembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo Domínguez. Secretario: Enrique Gómez Mendoza. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. Tesis: III.2o.C.6 K (10a.).Semana Judicial de la Federación y su Gaceta.

Del anterior criterio se desprende que tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, contenidos en el artículo 17 Constitucional Federal, se encuentran en mismo plano constitucional. Entendiendo con ello, que el derecho humano de acceso a la justicia, implica para el Estado el proveer a los ciudadanos, en la misma medida tanto de vías en los tribunales, como el acceso a los mecanismos alternativos de resolución de controversias.

3.5. CLASES DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN MASC.

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos han surgido no solo como respuesta a un aparato judicial congestionado por la cantidad de asuntos sin resolver y por la tendencia que tiene el país a judicializar todas las controversias, sino porque estos proporcionan un acuerdo que es elaborado por las mismas partes, en el cual se han oído previamente los intereses y posición de estas. Cada uno de los métodos tiene aspectos diferentes que se analizan en este capítulo de manera general como a continuación los mencionamos.

1.- Heterocomposición.- Es Resolución de un conflicto de interés por el órgano jurisdiccional competente en un caso concreto.⁴²

2.- Auto composición.- Francesco Carnelutti le da dos connotaciones. Autocomposición en sentido lato es la solución que al conflicto de

⁴² PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa S.A., México 1994.

intereses (litigio caracterizado por la pretensión de una de las partes, frente a la resistencia de la contraparte) proporciona uno o los dos contendientes; dicho de otra manera, es el arreglo al pleito proveniente de las mismas partes que tienen disposición de su derecho material. La autocomposición genérica se subdivide en autodefensa y autocomposición, ahora se usa el término en sentido restringido, y es la solución a la controversia propuesta (no impuesta violentamente) por uno o por ambos elementos subjetivos parciales (partes) sacrificando su interés jurídico propio; arreglo que es aceptado por la otra parte (algunos autores por eso conciben a la autocomposición como un acuerdo de las partes interesadas para resolver privadamente un pleito, prescindiendo o excluyendo el caso del conocimiento y resolución judicial)".⁴³

3. Arbitraje.- Es la actividad jurisdiccional desarrollada por los árbitros para resolver el conflicto de intereses que les ha sido sometido por los interesados⁴⁴

4. Transacción.- La transacción y arbitraje, suponen la existencia de una cuestión litigiosa. Pero mientras la transacción es, básicamente, un contrato y no implica una voluntad expresa de enjuiciar a través de un procedimiento, el arbitraje en cambio sí, hasta tal punto que a través del mismo se puede consagrar la integridad del derecho de una u otra parte, a diferencia de la transacción que supone dar, prometer o retener alguna cosa y no reconducirle a la jurisdicción estática, como sí es posible en el Arbitraje. No obstante y a pesar de las diferencias, es factible que las partes pongan fin al arbitraje mediante transacción.⁴⁵

⁴³ CARNELUTTI, Fraccesco. Instituciones del Proceso Civil; trad. Por Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires, 1959.

⁴⁴ LORCA NAVARRETE, Antonio María. Silguero Estagan, Joaquín. Derecho de Arbitraje Español. Dykinson, Madnd, 1994. p.63.

⁴⁵ LORCA NAVARRETE, Antonio María. Silguero Estagan, Joaquín. Derecho de Arbitraje Español. Dykinson, Madnd, 1994. p.63.

5.- Mediación.- Se entiende por mediación el instrumento o medio de solución de los conflictos colectivos de trabajo por el que el mediador trata de acercar posiciones u ofrecer soluciones a las partes en conflicto, las cuales pueden o no aceptar las recomendaciones del mediador.

La Mediación, sin embargo, es un procedimiento no adversarial de resolución de controversias mediante el cual las partes en conflicto son realmente los protagonistas principales de la construcción del iter que conduce a la pacificación de la disputa origen del problema, ya que no delegan la resolución del mismo en una tercera persona para que decida por ellas, sino que el poder de decisión lo retienen las mismas personas afectadas: son ellas mismas las que procuran y, en su caso, consiguen la resolución que pone fin a la disputa, por lo que al asumir el control de la propia situación, se hacen responsables de la decisión y de cómo desarrollar en el día a día el Acuerdo alcanzado, lo que además y por extensión de sus efectos, les puede conducir también hacia la recuperación de su propia autoestima. Por tanto, apunta y debe siempre apuntar hacia el futuro, posibilitando el proceso de consecución de un logro, de un objetivo común del que todos se pueden beneficiar. En el Proceso de Mediación el énfasis no se pone en quien gana o pierde, sino en la consecución del equilibrio conjunto entre las necesidades de los mediados y esto es precisamente lo que la convierte en un medio realmente eficaz, al suponer la optimización del tiempo gestionado y el aprovechamiento integral de los recursos habilitados.

6. LA CONCILIACIÓN.

Entre los mecanismos alternativos de solución de conflictos, quizá el más típico, el que ofrece un antecedente con mayor anticipación y cobertura, es por esencia la conciliación. La palabra conciliación viene del latín "*conciliatio*",

“onis”. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece equivalencia a la “acción y efecto de conciliar”.⁴⁶

En cuanto a la expresión conciliar, del latín conciliare, corresponde a “componer o ajustar ánimos opuestos entre sí”; como segunda acepción, “conformar dos o más posiciones que al parecer son contradictorias”; y una tercera, “granjear o ganar los ánimos y la benevolencia”.

Todo lo anterior conduce a la descripción del concepto como un trámite mediante el cual, partes en conflicto solucionan sus diferencias con el concurso de un tercero denominado conciliador, que busca en derecho o en equidad, fórmulas que sean adoptadas por las propias partes. Las diferencias deben ser transigibles y el acuerdo al que conduzcan, caracterizado por la licitud, el beneficio mutuo y la equidistancia entre las partes.

La conciliación tiene tres elementos, que pueden destacarse, los cuales han sido analizados por la doctrina y operadores del mecanismo alternativo⁴⁷:

- Elemento subjetivo. Se refiere a los protagonistas del trámite conciliatorio, esto es a las partes en conflicto, las cuales deben tener capacidad para conciliar, tener manifiesto ánimo conciliatorio y finalmente el propio conciliador.

- Elemento objetivo. Constituido por el conflicto, discrepancia o antagonismo, cuya solución sea susceptible de transacción, desistimiento o de la propia conciliación como figura autónoma.

- Elemento metodológico. Consiste en el trámite conciliatorio, es decir, la orientación que formula el conciliador como facilitador e identificador de las

⁴⁶ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. 20 ed. Tomo I. 2012.

⁴⁷ OSORIO VILLEGAS, Angélica María, Conciliación Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos por Excelencia, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Tesis, Colombia, 2012.

fórmulas que han de servir para lograr el acuerdo. Se trata básicamente de los elementos que en forma ordenada y sistemática, se ponen a disposición de las partes para la solución pacífica del conflicto, las cuales suponen una facilidad del conciliador para obtenerla y el ánimo y voluntad de las partes para alcanzar el arreglo.

3.5. DEFINICIÓN DE CONCILIACIÓN.

“Es el acto jurídico e instrumento por medio del cual las partes en conflicto, antes de un proceso o en el transcurso de éste, se someten a un trámite conciliatorio para llegar a un convenio de todo aquello susceptible de transacción y que lo permita la ley, teniendo como intermediario, objetivo e imparcial, la autoridad del juez, otro funcionario o particular debidamente autorizado para ello, quien, previo consentimiento del caso, debe procurar por las fórmulas justas de arreglo expuestas por las partes o en su defecto proponerlas y desarrollarlas, a fin de que se llegue a un acuerdo, el que contiene derechos constituidos y reconocidos con carácter de cosa juzgada”⁴⁸.

“En este sentido y en general por conciliación hay que entender la actividad desarrollada por las partes en un conflicto de intereses y ante un tercero, dirigida a obtener una composición justa del mismo. Esa actividad puede desarrollarse tanto ante un particular como ante un órgano público en sentido amplio, es decir, bien porque es creado por el Estado, bien porque es autorizado por éste concurriendo determinados requisitos, pero el ordenamiento jurídico no puede descender a regular conciliación actividad ante personas privadas, debiendo limitarse a prever la actividad conciliadora cuando puede o debe realizarse ante órganos establecidos expresamente por el Estado o constituidos conforme a sus disposiciones”.⁴⁹

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ MONTERO, Juan. La conciliación previa o extrajudicial en el proceso laboral- Doctrina, Jurisprudencia y Formularios. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999, p. 11.

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional aprobó la Ley Modelo de Conciliación Comercial Internacional, de 24 de junio de 2002, la cual establece en su artículo 1.3 que: “se entenderá por “conciliación” todo procedimiento, designado por términos como los de conciliación, mediación o algún otro de sentido equivalente, en el que las partes soliciten a un tercero o terceros (“el conciliador”), que les preste asistencia en su intento por llegar a un arreglo amistoso de una controversia que se derive de una relación contractual u otro tipo de relación jurídica o esté vinculada a ellas. El conciliador no estará facultado para imponer a las partes una solución de la controversia⁵⁰.”

De un modo general, la conciliación puede ser aplicada a todos los tipos de conflictos que traten de derechos disponibles y que no necesiten de la actuación del Poder Judicial. Sin embargo, es en el ámbito civil, sobre todo en el laboral, que la conciliación es más utilizada. De un modo general, la conciliación puede ser aplicada a todos los tipos de conflictos que traten de derechos disponibles y que no necesiten de la actuación del Poder Judicial. Sin embargo, es en el ámbito civil, sobre todo en el laboral, que la conciliación es más utilizada.

Ahora bien, dentro de la reforma laboral de este año 2019, ordena la creación de un Organismo o Centro de Conciliación Local encargado de llevar a cabo las tareas de conciliación de las partes y del registro de los contratos colectivos de trabajo, reglamentos interiores y organizaciones sindicales, vamos, un organismo que sirva de registro público y ente conciliador.

⁵⁰ CARVALHO VASCONCELOS, Mónica, La mediación como sistema complementario de administración de justicia en Brasil: La experiencia Bahía, Tesis para obtener el grado de doctora, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Derecho, España, 2012.

3.6. INICIATIVA DE REFORMA PARA LA CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DE CENTROS DE CONCILIACIÓN FEDERAL Y LOCAL.

Hasta aquí consideramos que la iniciativa de reforma, publicada y contenida en la Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5197-II, martes 15 de enero de 2019, denominada: “Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y Federal del Trabajo; y expide la Ley General de Centros de Conciliación”. Suscrita por el diputado Francisco Javier Ramírez Navarrete, del Grupo Parlamentario de Morena; y que actualmente se encuentra en proceso de discusión y eventual aprobación por las diferentes bancadas políticas que integran la cámara de diputados, plantea condiciones muy concretas para la instalación, organización, competencia y vida jurídico administrativa de los centros de conciliación del trabajo de las entidades federales y en caso concreto del estado de Querétaro. La iniciativa de ley pretende que todos y cada uno de los Centros locales de conciliación sean una instancia prejudicial, con reglas comunes aplicables a todos los centros con el objeto de homologar las funciones y objetivos de todas las instancias locales con lo federal, a fin de que los centros de conciliación local y federal, se constituyan con la misma lógica jurídica y funcionamiento tanto en su parte sustantiva como en la parte organizacional y estructural. “En suma, las normas administrativas para la constitución, integración y funcionamiento de estas nuevas autoridades laborales administrativas, se contemplan en la Ley General de Centros de Conciliación. Los procedimientos de la conciliación prejudicial y para los registros de sindicatos y de contratos colectivos de trabajo a cargo del Centro Nacional (Federal) así como los procedimientos administrativos relacionados, se establecen en la Ley Federal del Trabajo y también en ésta, se establece la

normatividad de reglas procesales relacionadas y el sistema de sanciones por violaciones de la ley de las partes y de los funcionarios”.⁵¹

Por lo tanto en un ejercicio pragmático organizacional y siguiendo los lineamientos que la iniciativa que ha motivado la presente investigación consideramos que la futura Ley del “Centro de Conciliación” para el trabajo tendrá las siguientes características:

3.7. PROPUESTA DE LEY PARA LA FORMACIÓN DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN DEL TRABAJO PARA EL ESTADO DE QUERÉTARO.

“Con fundamento en lo establecido en la fracción XXIX-A del artículo 73 y fracciones XX y XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se decreta la expedición de la presente Ley del Centro de Conciliación del Trabajo para el Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

Ley Estatal del Centro de Conciliación del Trabajo.

Título I. Principios Generales

Artículo 1. *La presente Ley Estatal del Centro de Conciliación del Trabajo. es de observancia general en todo el estado de Querétaro y rige los párrafos 2º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la fracción XX, así como el inciso c) del numeral 1, de la fracción XXXI del apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público e interés social.*

Título II. Competencia y Funciones

Capítulo I- Del Servicio Público de Conciliación Prejudicial y de Registro de los Organismos Sindicales y de los Contratos Colectivos de Trabajo del estado.

⁵¹ Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5197-II, martes 15 de enero de 2019. Iniciativa de la Ley General de Centros de Conciliación. Grupo Parlamentario de Morena.

Artículo 2. Antes de acudir a los tribunales laborales del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los trabajadores y los patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria o prejudicial, que estará a cargo de las unidades administrativas que designe el organismo público Centro Estatal de Conciliación y Registros Laborales y se ajustará a las disposiciones del capítulo relativo y demás aplicables de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 3. El Centro Estatal de Conciliación y Registros Laborales será competente para practicar el registro en el estado de Querétaro y sus municipios, de todos los contratos colectivos de trabajo y de todas las organizaciones sindicales, así como para operar todos los procesos administrativos relacionados, conforme a las disposiciones aplicables de la Ley Federal del Trabajo.

Capítulo II. De la Constitución, domicilio y funciones del Centro Estatal de Conciliación y Registros Laborales y de los Centros de Conciliación.

Artículo 4. El Centro Estatal de Conciliación y Registros Laborales será un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado de Querétaro con domicilio en la Ciudad de Querétaro y delegaciones en las demarcaciones que indique el reglamento interior. Tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, contará con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión y se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

Artículo 5. El Centro Estatal de Conciliación y Registros Laborales tendrá una Dirección General que encabezará su Titular.

Para la designación del titular del Centro Estatal de Conciliación y Registros Laborales, el Ejecutivo del Estado someterá una terna a consideración de la Cámara de Diputados, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Diputados no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo del Estado.

En caso de que la Cámara de Diputados rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo del estado someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo del Estado.

El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Centro Estatal de Conciliación y Registros Laborales; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación y no haya sido condenado por delito doloso.

Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley.

Desempeñará su encargo por períodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de la Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúe en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

La administración del Centro se ejercerá por una Junta Directiva, y conforme lo establece el artículo 18 de la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, será presidida por El Secretario del Trabajo e integrada además por sendos representantes titulares y sus respectivos suplentes, de las Secretarías de Finanzas y de la Función Pública así como de los siguientes organismos públicos estatales especializados en la defensa y protección de los derechos humanos laborales:

a). Del Comité Coordinador encargado de la coordinación y eficacia del Sistema Nacional Anticorrupción establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas;

b). De la Defensoría de Derechos Humanos; y

c). Del Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Artículo 7. *El Titular, en lo tocante a su representación legal, sin perjuicio de las facultades que se le otorguen en otras leyes, ordenamientos o estatutos, estará facultado expresamente para:*

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto;

II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial

según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, la ley o decreto de creación y el estatuto orgánico;

III. Emitir, avalar y negociar títulos de crédito;

IV. Formular querellas y otorgar perdón;

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales inclusive del juicio de amparo;

VI. Celebrar transacciones;

VII. Otorgar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el Titular. Los poderes generales para surtir efectos frente a terceros deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados; y

VIII. Sustituir y revocar poderes generales o especiales.

IX. Previa autorización de la Junta Directiva, instalar las delegaciones adicionales a que se refiere el inciso a) de la fracción VIII de este artículo, que sean necesarias para el cabal y oportuno cumplimiento de las atribuciones del Conciliación y Registros Laborales.

El Titular ejercerá las facultades a que se refieren las fracciones II, III, VI y VII bajo su responsabilidad y dentro de las limitaciones que señale el estatuto orgánico que autorice la Junta Directiva.

Artículo 8. Para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a cargo del Centro establecidas en esta Ley, la Junta Directiva se reunirá con la periodicidad que se señale en el Estatuto Orgánico sin que pueda ser menor de 4 veces al año;

Sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Estatal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate;

Podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes al objeto de la entidad con sujeción a las disposiciones de esta Ley y salvo aquellas facultades a que se contrae el artículo 54 Ley de la Administración Pública

Paraestatal del Estado de Querétaro, podrá delegar discrecionalmente sus facultades en el Titular;

Tendrá las siguientes atribuciones indelegables:

I. Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a la prestación de los servicios públicos que le corresponden en los términos de la presente Ley, sobre productividad, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general;

II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual del estado, bastará con la aprobación de la propia Junta Directiva;

III. Fijar y ajustar los servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquéllos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal;

IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos se estará a lo que se dispone en el artículo 54 de la Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.

V. Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el Titular pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma;

VI. Aprobar anualmente previo informe de los comisarios, y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos;

*VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de **la** Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Titular de la Entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas*

de la misma, realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por la Junta Directiva;

VIII. Ratificar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados;

a). La estructura básica del Organismo, idónea para el cumplimiento de su objeto legal, requerirá la instalación de Delegaciones del mismo, en todas y cada una de las entidades municipales, excepto la capital del estado, en razón de que tiene establecida su Matriz y domicilio legal principal, en dicha ciudad;

b). En su Matriz, deberá contarse con el número de secretarios y empleados administrativos suficientes, así como de una Oficina Especializada de Apoyo al Trabajador de la Autoridad Conciliadora, para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a cargo del Organismo, establecidas en Ley Federal del Trabajo; y

c). Igualmente en cada una de sus Delegaciones en los municipios, deberá contarse con un Delegado encargado, con facultades amplias y suficientes para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a cargo del Organismo, así como con el número de secretarios y empleados administrativos y de una Oficina Especializada de Apoyo al Trabajador de la Autoridad Conciliadora, suficientes para el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a cargo del Organismo, establecidas en esta Ley.

X. Autorizar la creación de comités de apoyo;

XI. Nombrar y remover a propuesta del Titular, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y concederles licencias;

XII. Nombrar y remover a propuesta de su Presidente, entre personas ajenas a la entidad, al Secretario quien podrá ser miembro o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del Titular de la entidad al secretario de la citada Junta Directiva, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad;

XIII. Aprobar la constitución de reservas y aplicación de los rendimientos de las empresas de participación estatal mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación para su determinación por el Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas;

XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Querétaro considere como del dominio público del Estado. El Reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos;

XV. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinda el Titular con la intervención que corresponda a los Comisarios;

XVI. Acordar con sujeción a las disposiciones legales relativas, los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados, en las instrucciones de la coordinadora del sector correspondiente;

XVII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Finanzas, por conducto de la Coordinadora de Sector; y

XVIII. Las demás facultades expresamente establecidas en la presente Ley, a cargo del Organismo.

Artículo 9. El órgano de Vigilancia del Organismo estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública.

El Comisario Público evaluará el desempeño general y por funciones del organismo, realizará estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitará la información y efectuará los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Función Pública le asigne específicamente conforme a la Ley. Para el cumplimiento de las funciones citadas el Órgano de Gobierno y el Titular deberán proporcionar la información que solicite el Comisario Público.

Artículo 10. La responsabilidad del control al interior del Organismo se ajustará a los siguientes lineamientos:

I. Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;

II. El Titular definirá las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomará las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán a la Junta Directiva informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y

III. Los demás servidores públicos del organismo responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo.

Artículo 11. El Órgano de Control Interno será parte integrante de la estructura de la entidad paraestatal. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

I. Recibirá quejas, investigará y, en su caso, por conducto del Titular del Órgano de Control Interno o del Área de Responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Estatales, representando al titular de la Secretaría de la Función Pública;

II. Realizará sus actividades de acuerdo a reglas y bases que le permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y

III. Examinará y evaluará los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilará que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Titular, a la Junta Directiva y a las demás instancias internas de

decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Segundo. El Centro Estatal de Conciliación y Registros Laborales deberá instalarse en sincronía con la instalación del correspondiente Tribunal Laboral Local, a efecto de que inicien simultáneamente las respectivas funciones que constitucionalmente les corresponden.

Tercero. A efecto de uniformar la instalación y funcionamiento de los Tribunales Laborales y el Centro de Conciliación se promoverá por el Gobernador la adecuación de la legislación local conforme a los lineamientos de los transitorios de la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones aplicables de la misma.

Cuarto. El Titular del Poder Ejecutivo del Estado deberá publicar en el periódico oficial, con antelación no menor a noventa días naturales previos, sus respectivos acuerdos de instalación de los centros de conciliación, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Quinto. Centro Estatal de Conciliación y Registros Laborales, en lo que hace al ejercicio de su respectiva competencia en casos de conciliación prejudicial, solamente admitirán a trámite asuntos individuales, de conformidad con el procedimiento a que se refiere la Ley Federal del Trabajo y siempre y cuando no se trate de asuntos ya en trámite ante alguna autoridad jurisdiccional, previos a la fecha de instalación del correspondiente Centro.

Sexto. El Titular de la Secretaría del Trabajo en su calidad de Presidente del Consejo Técnico del Centro de Conciliación, convocará a la primera sesión del Consejo dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de designación su Titular.

Séptimo. La primera y subsecuentes convocatorias públicas a concurso para la selección del personal del Centro de Conciliación, garantizarán el derecho de participar en concursos de oposición libre y en igualdad de circunstancias a quienes decidan participar para acreditar idoneidad para la ocupación de los respectivos cargos, en función de conocimientos, experiencia en la materia e integridad personal, tomándose en cuenta el historial de las sucesivas declaraciones patrimoniales y/o de sus declaraciones fiscales de los cinco años anteriores.

Octavo. Se derogan las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias que se opongan a las contenidas en el presente decreto.

Ciudad de Querétaro, a 31 de mayo de 2019”.

Por lo que la propuesta considerada en el presente trabajo, tendería a ser elaborada bajo los criterios generales que la ley federal haya de plantear en su iniciativa que pretende analizarse en el futuro cercano. Esto debido a que el carácter general de todas las situaciones que rodean las relaciones laborales, son y serán consideradas de carácter federal; y son los estados quienes desde el ámbito de su competencia deberán de resolver las controversias laborales que por mandato constitucional le han derivado.

En esta dualidad de competencias que se deriva de la implementación de la justicia laboral, los principios, objetivos, circunstancias, características, nomenclatura, organización y todo lo que se genere en su ámbito federal; los estados irremediamente tendrá que replicarse en sus condiciones mínimas de operación; y serán las entidades federativas quienes se sujetarán a las decisiones a las condiciones que el ámbito federal dicte en todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de los organismos laborales.

CONCLUSIONES.

La justicia laboral es una rama de la ciencia jurídica que ha tenido una evolución precipitada en las últimas dos décadas del devenir histórico de nuestro país. Esto debido a que nuestra concepción general de las relaciones entre los elementos del trabajo capital, empresa y trabajo, habían sido un tema tabú en las políticas públicas de nuestro país.

Sin embargo, los nuevos desarrollos en los sistemas de producción, la tecnificación de los procesos y la dinámica poblacional, aunado a ello, el desarrollo de la formas de concebir el trabajo en el mundo contemporáneo, han determinado en gran medida a crear nuevas formas de reorganizar las relaciones de trabajo y el conjunto de controversias que surgen de ellas.

Por tal motivo, en las nuevas propuestas para dirimir los conflictos surgidos de las relaciones de trabajo, estas, formular dos instancias o etapas de solución, cada una debidamente separada de la otra, sin embargo, guardando su estrecha relación general, dan una modernización a la justicia laboral en nuestro país.

La justicia laboral, a nuestro concepto, únicamente moderniza su estructura organizacional, esto, debido a que las reformas aprobadas en la última década únicamente reorganiza los procesos o del trabajo, esto es separan el procedimiento laboral que data de la Ley Federal del Trabajo de 1971, haciendo dos instancias, la primera Conciliatoria y, la segunda, una etapa Judicial.

Sin embargo, cuando analizamos la historia de la justicia laboral a través del funcionamiento de las extintas Juntas de Conciliación y Arbitraje (federal y local), apreciamos que la funcionalidad Conciliatoria era primordial en la solución de conflictos laborales; y la función jurisdiccional era reconocida y realizada por las Juntas de manera formal y material, lo que incluso le valió el reconocimiento de

esta actividad por parte de la jurisprudencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación, mediante la serie de sentencias que sus Tribunales emitieron.

Por lo que consideramos que las propuestas de reformas y las reformas mismas, únicamente reorganizaron en su composición administrativa a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para darle funcionalidad a las dos grandes tareas de la justicia laboral, avenir a las partes en su función conciliadora; y en su momento determinar el conflicto laboral de acuerdo a la imposición de la ley.

Y esta reorganización administrativa, además, ubica a los organismos creados para ello Centro de Conciliación Laboral y Tribunal Laboral, en los entes del poder público; el primero de ellos como un organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal y Estatal, según el caso; y el segundo, formando parte del Poder Judicial Federal o Estatal, según sea el caso.

De manera general, la reforma laboral ha sido una reforma administrativa y de reorganización de la justicia laboral, la cual, en su objetivo último se estima llevar a tribunales a la mínima parte de las controversias laborales, sin embargo, consideramos que en tanto no sea modificado el texto integral sustantivo de la Ley Federal del Trabajo, con reglas más apropiadas a las nuevas relaciones de trabajo y acopladas a la dinámica de los tiempos modernos y de la tecnología organizacional, los procedimientos de la justicia laboral quedarán caducos a corto plazo, por la excesiva carga de trabajo que representa dirimir un conflicto de naturaleza laboral.

Y por consiguiente, las reformas que se propongan en materia de justicia laboral en el Congreso de la Unión, serán, en las entidades locales un reflejo estrecho con poco margen de innovación y creatividad, ya que, la justicia laboral tiene como naturaleza y esencia un enfoque federal y no local.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

1. 50 Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1992.
2. ALONSO GARCÍA, Manuel, Curso de Derecho del Trabajo, 4ª. Ed. Madrid, Ariel, 1973.
3. Bensusán, Graciela, ALCALDE, Arturo, El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas, México, Fundación Friedrich Ebert, 2013.
4. BERMUDEZ CISNEROS, Miguel, Derecho Procesal del Trabajo, 2ª.Ed., México, Porrúa, 1989.
5. BORRELL NAVARRO, Miguel, Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del trabajo, 5a. ed. México, Sista, 1996.
6. CARNELUTTI, Fracesco. Instituciones del Proceso Civil; trad. Por Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires, 1959.
7. CARVALHO VASCONCELOS, Mónica, La mediación como sistema complementario de administración de justicia en Brasil: La experiencia Bahía, Tesis para obtener el grado de doctora, Universidad Autónoma de Madrid, Facultad de Derecho, España, 2012.
8. CAVAZOS FLORES, Baltasar, Estudio Comparativo entre legislación laboral de Estados Unidos, Canadá y el Derecho Mexicano del Trabajo, México, Trillas, 1993.
9. DE LA CUEVA, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, México, Porrúa, 1960.
10. _____, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, México, Ed. Porrúa.
11. Diario de Debates, Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo I, 1ª ed. México, INEHRM, 1960.

12. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia Española. 20 ed. Tomo I. 2012.

13. GARZA ESTRADA, Martha Laura, Los mecanismos alternativos de solución de controversias como derecho humano de acceso a la justicia, Revista del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, H. Consejo de la Judicatura, Centro Estatal de Métodos Alternos para la Solución de conflictos, México 2016.

14. HERNANDEZ VAZQUEZ, Rubén, FLORES SALGADO, Lucerito Ludmila, Tribunales del trabajo para la aplicación de justicia laboral en el estado de Puebla, Revista de investigación en Derecho, Criminológica y Consultoría Jurídica / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Año 9, No. 18, octubre 2015–marzo 2016.

15. LORCA NAVARRETE, Antonio María. Silguero Estagan, Joaquín. Derecho de Arbitraje Español. Dykinson, Madrid, 1994.

16. MONTERO, Juan. La conciliación previa o extrajudicial en el proceso laboral- Doctrina, Jurisprudencia y Formularios. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

17. OSORIO VILLEGAS, Angélica María, Conciliación Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos por Excelencia, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Tesis, Colombia, 2012.

18. PALOMEQUE LOPEZ, Manuel Carlos, Derecho del Trabajo, 7ª. Ed., España, Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

19. PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa S.A., México.

20. TRUEBA Urbina Alberto, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal del Trabajo, México, 1965.

LEYES Y CODIGOS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Federal del Trabajo.
4. Reglamento Interno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

5. Organización Internacional del Trabajo. Convenio 82.
6. Constitución Política del Estado de Querétaro.
7. Ley de la Administración Pública Paraestatal del Estado de Querétaro.
8. Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro .
9. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.
10. Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Querétaro.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS.

1. https://www.abogadosenmexico.info/pagina_historia-de-la-ley-federal-del-trabajo. Historia de la Ley Federal del Trabajo.
2. http://gc.initelabs.com/recursos/files/r157r/w12842w/DchoLaboral_Unidad7.pdf
3. <http://www.unla.mx/iusunla41/reflexion/Inconstitucionalidad>.
4. <http://www.cienciacierta.uadec.mx/los-tribunales-del-trabajo-en-mexico/>
5. <http://derechomexicano.com.mx/desaparecen-las-juntas-de-conciliacion-y-arbitraje>.
6. <https://medium.com/panorama-noticieros/un-mexico-sin-juntas-de-conciliacion-y-arbitraje>
7. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article>.

Anexo:

1.- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de mayo de 2019.

2.- Gaceta Parlamentaria, año XXII, número 5197-II, martes 15 de enero de 2019. Iniciativa de la Ley General de Centros de Conciliación. Grupo Parlamentario de Morena.

Dirección General de Bibliotecas UAQ