

# **INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE**

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018,  
publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1976.

---

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos  
MAESTRIA EN DERECHO CONSTITUCIONAL CONTEMPORANEO



## **“DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE”**

Tesina para obtener el grado de  
MAESTRIA EN DERECHO CONSTITUCIONAL CONTEMPORANEO

Presenta: EDUARDO SIMON CANALES SERRANO

Asesor: DR. JUAN CARLOS DE OBESO ORENDAIN

San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. Abril de 2018

## ÍNDICE

### **1.- Introducción**

Página: 3

#### 1.1.- Planteamiento del Problema.

Página: 4

#### 1.2.- Justificación.

Página: 5

#### 1.3.- Objetivo General.

Página: 5

#### 1.4.- Objetivos Particulares.

Páginas: 5

#### 1.5. Marco Teórico.

Página: 6

#### 1.6. Hipótesis.

Página: 6

### **2.- Instituciones de Derecho del Trabajo**

#### 2.1.- Antecedentes Históricos.

Páginas: 7 - 18

#### 2.2.- Diseño Institucional

Páginas: 18 – 26

#### 2.3.- Instituciones Políticas vs Instituciones Jurisdiccionales

Páginas: 26 – 40

#### 2.4.- Cambio de diseño Institucional

Páginas: 40 – 43

#### 2.5.- Criticas al nuevo modelo de Justicia Laboral

Páginas 43 – 48

### **3.- Bibliografía.**

Página: 49

## 1.- INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de investigación, pretende cumplir con dos objetivos; el primero es revisar el origen y la génesis, así como las causas que incidieron en el diseño institucional adoptado en materia de justicia laboral a través del modelo de Juntas de Conciliación y Arbitraje. El segundo es examinar y revisar si a través del diseño institucional adoptado, fue posible conseguir los resultados esperados y se lograron los fines y objetivos para los que fue creado.

El nacimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se sustenta en la obligación constitucional del Estado Mexicano, de contar con instituciones sólidas y especializadas en conocer, conciliar y resolver los distintos conflictos derivados del complejo ámbito de las relaciones de trabajo; se sustenta también en el hecho histórico de procurar dar una respuesta adecuada a las exigencias de justicia social y equidad laboral, que durante las últimas décadas de siglo XIX y parte del siglo XX se desarrollaron en México bajo un modelo de relaciones de trabajo ciertamente inequitativas e injustas.

Como piedra angular del modelo de impartición de justicia laboral a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se encuentran los Derechos Humanos Laborales, pues ambos se encuentran íntimamente vinculados y relacionados entre sí. Sin una comprensión y dimensión adecuada y clara de los primeros, sería difícil pensar en la existencia de instituciones como las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Se revisará en los diversos capítulos que integran esta investigación, las distintas motivaciones y argumentos de carácter social, filosófico y jurídico, principios y antecedentes que motivaron y sustentaron el nacimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje como las instituciones del Estado Mexicano encargadas de atender y resolver los conflictos y velar por el sano equilibrio en el ámbito de las relaciones de trabajo.

## 1.1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es posible explicar, a partir de la revisión y análisis teórico de un determinado diseño institucional, ciertos resultados y ciertos positivos o negativos efectos que se producen; en el caso concreto de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, podemos identificar algunos efectos negativos así como aportaciones que en las últimas décadas ha tenido esta institución, en el desarrollo económico, cultural y de respeto a los derechos humanos laborales en México.

Es importante reconocer que no existen diseños Institucionales perfectos, ni capaces de lograr que las instituciones públicas, funcionen de una manera 100% eficientes, ni evitar que éstas puedan ser manipuladas de alguna manera por actores externos o grupos de interés o de presión. Sin embargo, lo que sí es posible es identificar algunos aspectos de diseño Institucional, que permitan atenuar ciertos resultados negativos e ineficientes, mejorar su estructura orgánica y funcionamiento, así como los resultados que producen.

Los distintos y diversos diseños Institucionales adoptados por distintos países, para atender y resolver los conflictos que de manera inevitable se presentan en el ámbito de las relaciones laborales, nos habla de la complejidad de este tema para diseñar formulas y/o soluciones únicas. No ponemos en duda que lo que todo diseño institucional pretende en esta materia, es mantener un cierto orden jurídico, procurar la paz social y establecer mecanismos pacíficos para la resolución de conflictos que faciliten el desarrollo económico y democrático de un país. En la medida en que las Instituciones encargadas de impartir justicia laboral, logren ser una institución aceptada y respetada por todos los actores involucrados, y sus reglas de funcionamiento se encuentren plenamente legitimadas, sus resultados necesariamente tenderán a ser más eficientes. Sin embargo, nuestra hipótesis es que el propio diseño institucional adoptado, produjo una serie de efectos contrarios a los esperados.

## **1.2 JUSTIFICACIÓN**

En nuestro sistema jurídico, la tarea fundamental de impartir justicia, al igual que otros servicios, no pueden ser provistos por actores particulares o entes privados; ésta constituye una de las funciones y obligaciones esenciales del Estado, y en este sentido resulta necesario adoptar una serie de restricciones apropiadas conforme a las cuales el Estado ejerza el monopolio exclusivo de todo el sistema de impartición de justicia, lo que implica, contar con un marco jurídico y un diseño Institucional adecuado.

Un Estado democrático, se sustenta en un adecuado funcionamiento de sus Instituciones, en los resultados que producen y en la confianza que tienen los ciudadanos respecto de su imparcialidad e independencia. En este sentido, tal vez jamás se entendió ni dimensionó la importancia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje como instituciones generadoras de equilibrios sociales, como factor de desarrollo económico y como facilitadora de una cultura más democrática.

## **1.3 OBJETIVO GENERAL**

Revisar el origen y antecedentes históricos que incidieron en el diseño Institucional adoptado en materia de justicia laboral, a través del modelo de Juntas de Conciliación y Arbitraje; y demostrar que, a partir de ciertas reglas del diseño institucional adoptado, se generaron algunos vicios que impidieron que las Juntas de Conciliación y Arbitraje se constituyeran como una Institución fuerte y sólida del Estado Mexicano.

## **1.4 OBJETIVO PARTICULAR**

La investigación atenderá a los distintos argumentos y motivaciones que fueron determinantes para la adopción de un diseño Institucional tan *sui generis*, como el adoptado en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para la resolución de conflictos laborales, y se revisará si el diseño institucional adoptado ayudó o no a conseguir los fines y objetivos originalmente planteados.

## **1.5 MARCO TEÓRICO**

Se analizará la importancia que tienen instituciones como las Juntas de Conciliación y Arbitraje en la vida política y democrática de nuestro país, en su desarrollo económico, y en la promoción y defensa de los derechos humanos laborales. Se pondrá especial atención y énfasis en la relación que existe entre el Diseño Institucional adoptado en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y algunos resultados que se han obtenido a partir de dicho diseño; se tratará de demostrar que en la medida en que las Juntas de Conciliación y Arbitraje se constituyan como una institución fuerte y autónoma, y cumpla con los objetivos para los que fue creada, estará haciendo una aportación importante en la consolidación de una sociedad más justa, democrática y equitativa.

## **1.6 HIPÓTESIS**

La naturaleza de una institución como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por estar encaminada a la protección y regulación de un Derecho Social, desde el punto de vista teórico, constituye un importante impulso para el desarrollo económico y democrático en nuestro país; ello implica que dicha Institución deba funcionar tanto en su modo de operar (organización interna) como en las disposiciones jurídicas que las regulan, en forma eficiente y correcta.

Al revisar los resultados obtenidos, que reflejan en buena medida del diseño institucional adoptado en materia de impartición de justicia laboral a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, una primera aproximación nos permite afirmar que éstas no han cumplido con los fines y objetivos para los que fueron creadas, por lo que resulta relevante revisar el diseño y funcionamiento de esta Institución, a la luz del nuevo diseño institucional propuesto.

## **2.- INSTITUCIONES DE DERECHO DEL TRABAJO**

### **2.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.**

Abordar el tema y revisar la génesis y antecedentes históricos que marcaron el nacimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como la Instituciones del Estado Mexicano encargadas de conocer, conciliar y resolver los distintos conflictos derivados de las relaciones de trabajo, nos permitirá tener una perspectiva mucho más amplia, de la importancia y trascendencia de esta Institución como factor importante para el desarrollo económico y democrático del país.

Constituye una parte fundamental de este trabajo, revisar los distintos factores, causas y eventos políticos como sociales, que influyeron en los debates, diseño y adopción de un modelo institucional tan *sui generis* como el adoptado en materia de impartición de justicia laboral. Esta revisión nos permitirá revisar las condiciones históricas, así como las distintas causas de índole políticas, económicas, así como sociales y culturales, que incidieron en el diseño y nacimiento las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En la segunda década del siglo XIX, el reconocimiento formal de nuestro país y de su estatus como Estado soberano frente a gobiernos extranjeros, fue de la mano al nacimiento de un nuevo régimen jurídico sustentado en un diseño institucional plasmado y reconocido en la Constitución General. Este nuevo régimen reconoció ciertas garantías de los gobernados frente al Estado y la protección de ciertos derechos frente a terceros. Sin embargo, las nacientes Instituciones del Estado Mexicano rápidamente fueron sometidas a prueba, y distintas revueltas y enfrentamientos demostraron la fragilidad del nuevo diseño institucional para detener la embestida de grupos de poder y de intereses económicos, enfrentados por posturas antagónicas de tipo político-ideológicas en cuanto a la dirección política y económica que debía seguir el nuevo Estado Mexicano.

Los distintos enfrentamientos políticos y militares que marcaron la historia del naciente Estado Mexicano durante sus primeros años de vida, generaron rápidamente cambios importantes en las Instituciones del Estado Mexicano. Nuestro país transitó en pocos años de un modelo de

corte Federal a uno de corte Centralista, modificando no solamente el diseño institucional sobre el cual funciona un sistema Federal, sino trastocando incluso las distintas y endeble garantías de los ciudadanos reconocidas y protegidas por el Estado.

El enfrentamiento político entre grupos de poder que buscaban dominar e incidir en la dirección del Estado Mexicano y en sus Instituciones, escenificado principalmente por los bandos liberal y conservador, (caracterizado por la llegada intermitente de unos y otros al poder) encontraría un leve periodo de estabilidad política dominado por el bando liberal, que se caracterizaría porque en él, se sentarían las bases políticas, económicas, y sociales sobre las que se sustentaría el desarrollo de la nación en lo que corresponde a la segunda mitad del siglo XIX y la primera década del XX.

La Nación Mexicana en tiempos del periodo de Reforma (caracterizada por el dominio amplio del grupo liberal), logró restituir al Estado Mexicano como un Estado Federal y a sus Instituciones, mediante la promulgación de la Constitución de 1857. Este paso implicó no solamente volver a un Estado de corte Federal, sino principalmente impulsar un nuevo modelo de desarrollo sustentado sobre la base del liberalismo económico y social. El nuevo modelo de desarrollo de inspiración liberal tuvo serias implicaciones sobre el devenir del país (es posible identificar en atención al diseño Institucional adoptado, la nueva tendencia impulsada por el grupo liberal, tanto en el nuevo diseño constitucional como en las nuevas tendencias de desarrollo económico). En la nueva constitución se puso especial énfasis en impulsar una nueva etapa política y económica del Estado, y ello implicó, entre otras cosas, que el Estado Mexicano reorganizara algunas de las funciones que se encontraban en manos de grupos o asociaciones privadas, reconociera al individuo como sujeto de derechos, protegiera e impulsara la generación de riqueza, el derecho a la propiedad privada, a los bienes de producción, etc., el nuevo modelo político-económico pondría especial énfasis en la protección y desarrollo del individuo como parte integrante y fundamental del Estado.

El Estado Mexicano bajo la óptica del liberalismo económico del siglo XIX debía funcionar como un agente facilitador que permitiera que el individuo se desarrollara y pudiera generar su propio bienestar; la menor intervención del Estado sobre todo en la dirección y control de los



agentes económicos se consideraba fundamental para el desarrollo del país. Sin embargo, con el posterior desalojo político del grupo liberal al frente del gobierno de la república, y la implantación de un largo periodo gubernamental encabezado por el General Porfirio Díaz, poco a poco fue patente la subordinación del individuo como ente reconocido por el Estado a los intereses del capital, de grupos de poder y de la generación de riqueza; finalmente el liberalismo económico se sobrepuso y opacó al liberalismo político y social impulsado en el período de la Reforma.

La Constitución de 1857 de características y corte liberal, sentó las bases para el futuro desarrollo del país, si bien es cierto durante la segunda mitad del siglo XIX el país derivó en una nación altamente industrializada, también resultaba evidente que el Estado debía intervenir, equilibrar y regular a los distintos factores de la producción y por consiguiente las condiciones sociales, principalmente las relaciones de trabajo. Las situaciones de desigualdad de la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX fueron generando procesos de presión social en contra de las políticas adoptadas e impulsadas por el gobierno mexicano; los trabajadores, artesanos, obreros, mineros, campesinos, exigían ciertas garantías y respeto a las condiciones de trabajo, una jornada de trabajo de ocho horas, un salario justo, la prestación de servicios de seguridad social, derecho al pago de incapacidades, respeto al derecho de maternidad, etc.

En el México de principios del siglo XX, y a la luz de la dignidad de la persona, las condiciones laborales de la clase trabajadora resultaban franca y realmente indignantes. En el texto de la Constitución liberal de 1857 el tema del trabajo y las condiciones laborales se dejó prácticamente al libre acuerdo y voluntad entre particulares, así como a la ley de la oferta y la demanda. Se estimaba que el trabajo por ser una actividad que surge del mutuo acuerdo de las partes, tanto el patrón como el trabajador podían pactar libremente las condiciones de trabajo, el pago del salario, la duración de la relación y de la jornada de trabajo, el pago por accidentes de trabajo, etc. Este esquema vagamente regulado por las leyes, permitió la expansión y proliferación de prácticas laborales francamente desiguales entre patrones y trabajadores; el propio contenido de las leyes derivadas de la Constitución de 1857 no preveían la existencia de tribunales del trabajo, ya que por considerarse la relación de trabajo producto de un acuerdo de carácter voluntario entre particulares, los conflictos laborales se dirimían sobre la base y conforme a las normas del derecho

privado, y conocía y resolvía dichas diferencias una autoridad judicial del fuero común, dejando al trabajador en estado de indefensión y sin protección alguna de sus derechos laborales.

Las condiciones políticas, sociales y laborales de principios del siglo XX, constituyeron un campo propicio para la organización y surgimiento de algunos movimientos obreros; significativos fueron los reclamos obreros de la fábrica de textiles de Río Blanco, Veracruz; y de la minera de Cananea, en Sonora; significativos por el hecho de que en ambos casos el gobierno federal sofocó violentamente los intentos de organización sindical y defensa de los trabajadores quienes exigían mejores condiciones de trabajo. Con estos antecedentes y la patente desigualdad que se vivían en todo el país, aunado a la dureza e intransigencia del gobierno de la república, no fue extraño que grupos de trabajadores se sumaran activamente a los acontecimientos ocurridos a partir del levantamiento armado de 1910.

En pleno apogeo del periodo revolucionario, era cada vez mayor el número de voces que exigían cambios profundos en las condiciones sociales y laborales del país. Los trabajadores quienes se sumaron y participaron activamente en el movimiento revolucionario, exigían a través de la casa del obrero mundial, se llevaran a cabo reformas legales que reivindicaran los derechos de los trabajadores. Aunque nunca fue intención del Presidente Venustiano Carranza establecer en la Constitución alguna disposición o artículo sobre la protección de derechos laborales, (prueba de ellos es que en agosto de 1916, había promulgado un decreto que establecía la pena de muerte para trabajadores huelguistas) sin embargo al convocar a un nuevo Congreso Constituyente, grupos de diputados afines a la clase trabajadora elaboraron con esmero nuevas disposiciones que darían vida y contenido al artículo 123 Constitucional.

Al amparo del marco legal establecido por la Constitución de 1857, se habían generado múltiples distorsiones, abusos y violaciones a los derechos de los trabajadores; el enfoque liberal contenido en la Constitución había dejado al Estado fuera en la regulación de las relaciones de trabajo; ahora en las discusiones para la nueva Constitución en 1917, se exigía que el Estado retomara su función de agente regulador y protector de los derechos de los trabajadores.

Los debates que surgieron al seno del Congreso Constituyente de 1917, dieron como resultado el nacimiento del artículo 123 constitucional; este artículo contempla diferencias sustanciales respecto del contenido de la Constitución de 1857 en materia de regulación de las relaciones de trabajo:

Constitución 1857	Constitución 1917
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las relaciones de trabajo se dejaban a la ley de la oferta y la demanda.</li> <li>• No existía un sistema de atención para trabajadores enfermos o accidentados.</li> <li>• La empresa como patrimonio exclusivo del propietario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En las relaciones de trabajo se deben garantizar un mínimo de derechos.</li> <li>• Se crea un modelo de atención y seguridad social protector del trabajador.</li> <li>• La empresa como comunidad necesaria para la producción.</li> </ul>

El primer antecedente en México por crear una Institución encargada de resolver los conflictos y controversias surgidas entre el trabajo y el capital, se encuentra en un proyecto de ley presentado al Congreso de la Unión en el año de 1913, que tenía por objeto reformar algunas disposiciones del Código de Comercio, pues se consideraba que la relación de trabajo, por ser una actividad que perseguía un propósito de lucro tenía una naturaleza eminentemente mercantil y por lo tanto se equiparaba a un contrato de prestación de servicios; en este proyecto, se proponía que en cada Estado de la Federación, se formaran organismos denominados Juntas, a las que se les otorgaba entre otras facultades, las de resolver las controversias entre trabajadores y patrones por el incumplimiento de contratos o por cualquier otro motivo, la de fijar los salarios mínimos, y que las resoluciones dictadas por esas Juntas debían tener el carácter de sentencias arbitrales y no admitían otro tipo de recursos; sin embargo el proyecto no prospero.

Sin embargo, al amparo del pacto federal y en ejercicio de su propia soberanía, algunos Estados de la Federación promulgaron diversas leyes preconstitucionales en materia de trabajo,

que buscaban el reconocimiento y protección de algunos derechos laborales y mecanismos de resolución de controversias.

- a) La Ley del Trabajo promulgada en el Estado de Veracruz por el General Cándido Aguilar el 19 de octubre de 1914, estableció las *Juntas de Administración Civil*, encargadas de oír y dirimir las quejas de patrones y trabajadores, oyendo a los representantes de ambos gremios, y en caso necesario, al inspector del trabajo.
- b) Un decreto expedido por Agustín Millán, Gobernador interino del Estado de Veracruz, y publicado el 14 de diciembre de 1915, consignaba en el artículo 5 la obligación que tenían las asociaciones de trabajadores de registrarse ante las Juntas de Administración Civil y autorizaba a los sindicatos de los centros obreros a constituir bolsas de trabajo, bibliotecas y capacitación de los trabajadores. Conforme a esta normatividad, los propietarios de empresas o representantes de centros de trabajo que se negaran a reconocer a las asociaciones y sindicatos legalmente constituidos, se hacían acreedores a sanciones económicas.
- c) El proyecto de Ley del Salario Mínimo y de las Juntas de Avenencia elaborado por la Sección de Legislación Social, dependiente de la Secretaría de Instrucción Pública, publicado en el periódico *El Pueblo* el 28 de enero de 1915, constituye un antecedente directo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en tanto trabajo preparatorio que revisó el constituyente de 1917; conforme a este proyecto, las Juntas de Avenencia como organismo paritarios se establecerían en el Distrito Federal y en cada una de las Entidades Federativas para cada giro o industria, según lo determinará la entonces Secretaria de Fomento.
- d) La Ley de 14 de mayo de 1915, promulgada por el General Salvador Alvarado, constituye el primer antecedente de organismos tripartitos al crear el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje en el Estado de Yucatán, integrado con representantes de trabajadores, patrones y gobierno. El artículo 53 de esta Ley determinaba que los fallos del tribunal eran aplicables y obligatorios para los patrones.
- e) El 11 de diciembre de 1915, el General Salvador Alvarado expidió la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, en la que se creaban tribunales industriales “Que impartan justicia inmediata y oportuna, sin la lentitud de los juicios ordinarios”. En dicha ley se establecían las Juntas de Conciliación y un Tribunal de Arbitraje, encargado de aplicar las leyes del

trabajo, buscando que el capital y el trabajo resuelvan sus diferencias, sin acudir a las huelgas. De no prosperar la conciliación, el expediente pasaba al Tribunal de Arbitraje que se integraba con tres miembros: un representante de los trabajadores, uno de los patrones y un juez presidente.

- f) El 1° de enero de 1916, fue publicado en el Estado de Jalisco, el decreto número 96, conocido como *Ley del Trabajo de Manuel Aguirre Berlanga*, que creaba las Juntas Municipales; los Presidentes Municipales, eran Presidentes de las Juntas de sus respectivas jurisdicciones. Dichas juntas estudiarían y resolverían en una sola audiencia en la que se oírían a las partes y se ofrecerían pruebas. Estas juntas se integraban con tres representantes de los trabajadores, 3 de los patrones y el Presidente Municipal. El objetivo de esta ley era mejorar los salarios de los trabajadores, así como datar de parcelas a los obreros agrícolas.

### La Constitución de 1917

Con esta serie de antecedentes y mecanismos de resolución de conflictos en materia laboral, se llegó a los debates en el Congreso Constituyente de 1917, en el que hubo consensos por parte de los Congresistas, de otorgar a la clase trabajadora un paquete de garantías a nivel constitucional para la protección y defensa de sus derechos, lo que trajo como resultado incorporar en la Constitución, un artículo dedicado única y exclusivamente a regular las relaciones de trabajo.

El artículo 123 constitucional, en el proyecto y versión original, no contempló la existencia de los apartados A y B, ni la separación entre trabajadores en general y empleados al servicio del Estado; en su fracción XX estableció la formación de Juntas de Conciliación y Arbitraje como las Instituciones encargadas para la resolución de controversias en materia laboral, integradas por igual número de representantes de los obreros, los patrones y del gobierno; esta disposición no suscito mayores debates, pues existía evidencia empírica de que éste constituía un mecanismo adecuado para la conciliación y solución de conflictos, dando por hecho que la mejor manera de dirimir y resolver conflictos laborales era por medio de la conciliación y el arbitraje a través de un modelo de integración tripartita. El artículo 123 Constitucional en su texto original, otorgaba a cada entidad federativa, la facultad de legislar y reglamentar todas las disposiciones relativas a las relaciones de

trabajo reconocidas en el artículo 123, así como a establecer las Juntas de Conciliación y Arbitraje que fuesen necesarias en cada estado.

Dos documentos jurídicos dieron vida a las Juntas de conciliación y Arbitraje:

- a) El primero, una iniciativa de ley presentada por la Cámara de Diputados y dictaminada por la Cámara de Senadores del 18 de septiembre de 1917, que pretendía dar cumplimiento a lo establecido por la fracción XX del artículo 123; dictamen que entre otros aspectos pretendía: *facultar al Poder Ejecutivo Federal, para que en tanto se expide la ley reglamentaria del artículo 123, ejerza las funciones de la Junta de Conciliación y Arbitraje, así como para que incaute y administre los negocios o establecimientos en casos de paro no autorizado por la constitución; así como invitar a los Gobernadores de los Estados a iniciar a la brevedad con los trabajos de formar las Juntas de Conciliación y Arbitraje necesarias.* El dictamen establecía lo siguiente: **Artículo Primero.**- En tanto se expide la ley reglamentaria del artículo 123 de la Constitución, los Gobernadores citaran en cada caso de conflicto entre el capital y el trabajo, a los obreros y empresarios para que unos y otros nombren representantes, dentro de las 24 horas siguientes y a su vez el Gobernador nombre su representante. Las tres personas designadas constituirán la Junta de Conciliación y Arbitraje, que resolverá el asunto dentro de los tres días siguientes a su nombramiento, el conflicto sometido a su conocimiento. **Artículo Segundo.**- Se faculta al Poder Ejecutivo Federal, para que incauté los negocios y establecimientos en casos de paros temporales o definitivos que no estén autorizados por la constitución. **Artículo Tercero.**- se invita a las legislaturas de los estados para que expidan leyes semejantes.

En una primera etapa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el alcance jurídico de la Juntas de Conciliación y Arbitraje, determinó lo siguiente:

- a) La Junta no es Tribunal, pero si Autoridad; por tanto, procede en su contra el amparo indirecto.
- b) El arbitraje que le compete es público, no privado, pero no deja de ser arbitraje.

- c) Siendo arbitraje, la validez de las bases de arreglo que propone, queda sujeta a la aceptación de las partes.
- d) El arbitraje solo tiene por objeto prevenir los conflictos entre capital y trabajo, esto es, sólo opera tratándose de conflictos colectivos, pero no de conflictos individuales, los que deben dirimirse ante los tribunales ordinarios.
- e) La Junta no puede obligar a los particulares a someterse a sus determinaciones; éstas tienen que homologarse judicialmente.

Posteriormente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante diversos criterios jurisprudenciales, reconocería el carácter de autoridad a las Juntas de Conciliación, que aunque autoridades administrativas, ejercían actos jurisdiccionales.

El artículo 123 de la Constitución de 1917, en su texto original facultaba a cada uno de los Estados de la Federación a legislar en materia del trabajo. Este criterio predominó en atención al principio y respeto del pacto federal, considerando que cada uno de los Estados de la Federación legislaría en atención a sus propias necesidades y condiciones particulares. Así, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, entre los años 1917 a 1929 se expidieron en las entidades federativas, cerca de 53 códigos en materia laboral; sin embargo, en 1928 la falta de criterios uniformes y la desigualdad que las leyes estatales conferían a los trabajadores provocaron diversos conflictos laborales que incidieron en la necesidad de federalizar la regulación en materia del derecho del trabajo.

Los argumentos sostenidos por el Congreso Constituyente de 1917, para inclinarse por que cada una de las entidades federativas emitieran su propia ley laboral sobre una sola legislación federal, obedecieron a la estimación de que en cada Estado de la Federación prevalecían condiciones de trabajo y de desarrollo económico distintos, y que cada Estado tendría la suficiente responsabilidad y sensibilidad para legislar sobre la realidad laboral concreta y las necesidades que en cada Estado imperaban. Sin embargo, dicha disposición no produjo los resultados esperados y los problemas surgieron cuando se presentaron controversias de aplicación de la ley de dos o más entidades federativas, cuando un empresa empezaba a expandirse con establecimientos a diversas ciudades del país, o cuando diversas actividades industriales abarcaban a dos o varios estados de

la federación, situación que obligó al Presidente de la República a crear por la vía reglamentaria, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver sobre dichas controversias.

Con motivo del sinnúmero de controversias que se presentaron y ante la diversidad de disposiciones legales muchas de ellas disímbolas y contradictorias entre sí, que provocaban que empresas con una sola actividad establecidas en varios estados, o industrias con actividad nacional estuviesen bajo la regulación de distintos y diversos ordenamientos, o que muchas empresas prefirieran trasladar sus actividades y operaciones hacia estados con leyes laborales más laxas o flexibles, lo que generaría conflictos innecesarios entre los Estados de la Federación, fue que finalmente en julio de 1929, el Presidente de la República Emilio Portes Gil envió al Congreso de la Unión, iniciativas de reformas a los artículos 73 y 123 Constitucionales, a efecto de otorgar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar y expedir las leyes en materia de trabajo y reglamentarias del artículo 123, reforma que se materializó y fue publicada en el diario oficial de la federación el 6 de septiembre de 1929. Consumada esta reforma constitucional, se sentaron las bases para la expedición de una sola ley federal de aplicación para todo el territorio nacional, promulgándose la primer Ley Federal del Trabajo en 1931.

En el paquete de reformas a la Constitución y en la posterior discusión y aprobación de la Ley Federal del Trabajo, y con la intención de no vulnerar la soberanía de los Estados, se propuso y se aceptó que la competencia para la aplicación de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, así como el funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje correría a cargo de los Estados, dejando por excepción la competencia e intervención de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, únicamente para ciertas áreas de la industria y otras actividades y servicios.

La reforma realizada al artículo 73 Constitucional de 1929, en su fracción X señalaba textualmente que: *La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a Ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, por último, los trabajos ejecutados en el mar y en zonas marítimas.* Posteriormente durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, se agregó a la fracción X del artículo 73 Constitucional la competencia de la Federación para conocer de asuntos laborales de la industria



eléctrica, y en el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho se agregaron como actividades de competencia federal la industria azucarera, cinematográfica, hulera, empresas administradas directa o descentralizadamente por el gobierno federal, al igual que conflictos que afectaran a dos o más entidades federativas y a los contratos ley.

En el año de 1941, fue propuesto que todas las ramas de la industria o servicios de competencia federal, fueran sacadas del artículo 73 Constitucional fracción X, y trasladadas al artículo 123 Constitucional, añadiéndose la fracción XXXI para tales efectos.

De 1941 y hasta 1961 la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional permaneció sin cambios o adiciones, pero en el año de 1961 el Presidente Adolfo López Mateos, agregó como actividades exclusivas de competencia federal a la industria automotriz, productos químicos farmacéuticos y medicamentos, celulosa y papel, aceites y grasas vegetales, empacada y enlatado de alimentos y bebidas envasadas.

En 1977 con el Presidente de la República José López Portillo, se amplió el catálogo de actividades exclusivas de competencia federal comprendidas en la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional, agregándose las siguientes: Explotación de minerales básicos, industria vidriera, maderera básica, industria calera y productoras de alimentos y bebidas.

En 1990 con el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, se añadió al catálogo de actividades exclusivas de competencia federal comprendidas en la fracción XXXI del artículo 123 Constitucional, los servicios de banca y crédito.

El 28 de abril de 2016, el Presidente de la República Enrique Peña Nieto, envió a la Cámara de Senadores, una iniciativa de decreto, por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política, que plantean transitar del modelo vigente de Juntas de Conciliación y Arbitraje, a un rediseño y la implementación de un nuevo modelo en materia de justicia laboral, mismo que se analizara y comentara más adelante.

Podemos concluir que el diseño institucional original, en materia de impartición de justicia laboral, a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, no obedeció a una idea única ni a ninguna voluntad de tipo personal sino, por el contrario, fue el resultado de acalorados debates, de la revisión de distintos diseños institucionales y de una continua reflexión por establecer la mejor vía para que el Estado Mexicano cumpliera con una serie de reclamos históricos de la clase trabajadora, y de lucha social materializados en el nuevo paradigma de justicia social inserto en el artículo 123 Constitucional. El resultado obtenido fue la implementación de un modelo de impartición de justicia tripartita, caracterizado por buscar un cierto equilibrio en cuanto su forma de integración y funcionamiento, es decir, que en dicho modelo actuasen y estuviesen representadas las partes integrantes de todo conflicto laboral (patrones, trabajadores y gobierno); y que las decisiones y resoluciones emitidas tuviesen un cierto nivel de consenso y un cierto equilibrio, que les dotara de cierta legitimidad. El diseño originalmente planteado en 1917, ha sido objeto de múltiples y diversas reformas a lo largo de la historia, sin embargo, el modelo con las características *sui generis* bajo las que funcionó, había mantenido su esencia original, es decir, se había mantenido como un modelo tripartito, hasta la reforma constitucional materializada en el año 2017.

## 2.2 DISEÑO INSTITUCIONAL

En una primera aproximación, y para efectos de la presente investigación, trataremos de establecer y precisar los alcances del concepto *Institución*, lo que dará mayor claridad al planteamiento presentado. En principio, la Real Academia de la lengua española define a la palabra *Institución* en los siguientes términos:

### Institución

Del lat. *institutio*, -ōnis.

1. f. Establecimiento o fundación de algo.
2. f. Cosa establecida o fundada.
3. f. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente.
4. f. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad. *Institución monárquica, del feudalismo.*

5. f. desus. Instrucción, educación, enseñanza.

6. f. pl. Colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, de un arte, etc.

7. f. pl. Órganos constitucionales del poder soberano en la nación.

La palabra Institución, del latín *Institutio* constituye una determinada forma de organización social, encargada de llevar a cabo ciertos fines comunes; en este sentido, nos referimos al término *Institución Pública*, como el instrumento mediante el cual, el Estado materializa y establece mecanismos para el cumplimiento en forma organizada, de todas y cada una de las obligaciones contenidas en la Constitución.

En forma específica, y en concordancia a lo ya señalado, el término *Institución Pública*, nos remite al concepto de *Diseño Institucional*, que constituye la vía mediante la cual el Estado planea, define, diseña y proyecta los alcances y límites de las *Instituciones Públicas* mediante las cuales se organiza para cumplir con determinadas tareas o funciones de carácter público, establecidas previamente en la Constitución. En este sentido, el diseño y funcionamiento de las Instituciones Públicas, deben guardar una correspondencia directa e intrínseca con los principios, fines y fundamentos sobre los cuales se sustenta el propio Estado; en este sentido, si en el texto de la Constitución se establecen y reconocen en favor de los gobernados una serie de Derechos y Garantías, -educación, salud, vivienda, alimentación, trabajo, seguridad, impartición de justicia, etc.- el Estado tiene la obligación de diseñar y crear el entramado institucional encargado de materializar, ejecutar y cumplir en forma eficiente dichos derechos y obligaciones.

Tratándose de Instituciones encargadas de la función de impartir justicia, partimos de un principio básico y fundamental reconocido en la teoría del Estado y establecido en nuestra propia Constitución: La función de impartir justicia, al igual que otros servicios, no pueden ser provistos por actores o entes privados; ésta constituye una de las funciones y obligaciones fundamentales y esenciales del Estado, de ahí que resulta necesario adoptar una serie de medidas y restricciones apropiadas conforme a las cuales el Estado se constituya como el único ente legitimado para ejercer el monopolio exclusivo de la impartición de justicia con todo lo que ello implica; ello significa, contar con un determinado diseño institucional y un determinado marco jurídico, complejo pero a la vez eficiente, encargado de materializar y llevar a cabo dicha función.

Partimos de un principio fundamental aplicable en cualquier Estado democrático moderno: Que sus Instituciones funcionen de forma eficiente, que cumplan los fines y objetivos para los que fueron creadas, que los resultados que generen sean efectivos, y que susciten confianza entre los ciudadanos y actores involucrados respecto de los beneficios obtenidos.

Una restricción importante establecida en todo Estado democrático, y reconocida a nivel Constitucional, es la restricción que dispone que ninguna persona puede hacerse justicia por propia mano. En este sentido, tanto la teoría política, como el consenso social acepta que esta función se encuentre limitada y corresponda única y exclusivamente al Estado y a las instituciones previamente establecidas para ello, conforme al proceso legislativo previsto en la propia Constitución; es decir, el ejercicio del monopolio de la fuerza pública, y de la procuración e impartición de justicia se encuentra restringida y limitada a las Instituciones del Estado. En este sentido, el ejercicio único y exclusivo de estas funciones por parte del Estado, garantiza la posibilidad de convivencia y paz social, y permite que los gobernados encuentren vías y conductos institucionales para la adecuada canalización y resolución de los conflictos; y en este sentido, la impartición de justicia y en especial la impartición de justicia en materia laboral, no puede ser la excepción, razón por la cual el Estado se encuentra obligado a diseñar, crear, administrar y operar el funcionamiento de las instituciones encargadas de conocer, procurar conciliar y resolver los conflictos y diferencias que surgen entre el trabajo y el capital, reconociendo que por su especial naturaleza –partimos del hecho que uno de los objetivos principales en las relaciones de trabajo, es buscar un equilibrio en relaciones que por naturaleza son desiguales-, por lo que, bajo esta óptica, se buscó que la procuración e impartición de justicia en materia laboral, debía seguir ciertos lineamientos especiales, que rompieran con el esquema tradicional de impartición de justicia, como se abordará a continuación.

En forma previa a examinar el diseño institucional adoptado por el estado Mexicano en materia de impartición de justicia laboral a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como las instituciones encargadas de impartir justicia laboral, y de revisar si a lo largo de su existencia lograron cumplir con los fines y objetivos para los que fueron creadas; antes de poder determinar si como Institución, las Juntas de conciliación y Arbitraje tuvieron alguna incidencia o aporte en el desarrollo democrático, económico y social del país; revisaremos cual fue el diseño institucional

adoptado y si dicho diseño desde un punto de vista teórico y a la luz de los resultados obtenidos, resulto ser idóneo para la tarea y labor encomendadas.

El Congreso Constituyente de 1917, logro incorporar en forma innovadora un nuevo paradigma jurídico y un nuevo modelo y visión de Justicia al texto de la Constitución de 1917. Este nuevo paradigma no solo tendría por objeto garantizar y establecer reglas, derechos y obligaciones entre personas iguales, sino que buscaría en un ejercicio mucho más amplio, cumplir con una nueva obligación asumida por el Estado, la de tutelar, salvaguardar y protegerlos derechos de personas y grupos sociales más vulnerables; en este sentido, se estimó necesario que el Estado asumiera la obligación de garantizar un cierto equilibrio y una cierta nivelación en las desigualdades económicas y sociales que ineludiblemente se presentan en una sociedad entre individuos quienes por derecho nacen iguales, pero por ciertas circunstancias sociales, económicas y culturales no lo son. Por ello el Congreso Constituyente de 1917 incorporó al texto de la Constitución una nueva dimensión identificada en la teoría jurídica y filosófica como Derecho Social o Justicia Social. Este nuevo paradigma significó el reconocimiento y la obligación que debe asumir el Estado, en especial la sensibilidad y obligación de proteger y salvaguardar ciertos derechos y garantías constitucionales de determinados individuos y/o grupos sociales que por sus características devienen en grupos desiguales y/o vulnerables, frente a otros individuos y/o grupos que detentan cierto poder. En este sentido, el Constituyente de 1917 tomando en consideración ciertos antecedentes históricos y sociales, identificó claramente dentro de esta nueva categoría de individuos o grupos desiguales y/o vulnerables a la clase campesina, a los trabajadores, niños, mujeres, ancianos. Refiere atinadamente el maestro Ignacio Burgoa Orihuela al reflexionar que *“Si bien es cierto que los individuos nacen iguales e iguales deben permanecer, es sabido y admitido que jamás ha existido la igualdad absoluta”*

Desde su concepción jurídica y filosófica, el Derecho Social o Justicia Social, no se entendió -ni se debe entender hoy en día-, como un acto de compasión o conmiseración ni paternalismo por parte del Estado hacia personas o grupos vulnerables; por el contrario, la Justicia Social constituye toda una serie de medidas y mecanismos mediante los cuales, el Estado busca garantizar ciertas condiciones mínimas para el respeto de la dignidad humana.

En este sentido y bajo la lógica del nuevo paradigma de Justicia Social, resultó imperante y necesario que el Estado equilibrara ciertas relaciones sociales, que por su propia y especial naturaleza devienen en relaciones clara y evidentemente desiguales; ejemplo de ello son las relaciones y conflictos que ineludiblemente se presentan entre el capital y el trabajo, por lo que el Estado prohibió tajantemente y sin excepción alguna –aun y cuando pudiera mediar la libre voluntad, consentimiento y capacidad de las partes- cualquier pacto o acuerdo que contravenga algunas de las disposiciones contenidas en el artículo 123 apartado A de la Constitución, que dispone que en materia laboral se encuentra prohibido y resulta nulo de pleno derecho, los siguientes acuerdos:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.*
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.*
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.*
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.*
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.*
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.*
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra.*
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.*

Esta serie de medidas y restricciones establecidas por el Estado en el texto de la Constitución, buscan precisamente proteger y salvaguardar un mínimo de garantías y de derechos en favor de la clase trabajadora, mismos que de ninguna manera puedan estar sujetos a negociación. Este paradigma de incorporar al texto de la Constitución un paquete de Garantías y Derechos Sociales, implicó al mismo tiempo la necesidad de crear y diseñar a las nuevas instituciones

encargadas –bajo esta óptica- de proteger, garantizar y salvaguardar dichos derechos. En el contexto del Congreso Constituyente de 1917, los grandes reclamos de la clase trabajadora versaron sobre las inhumanas e indignantes condiciones de trabajo, el pago de salarios y prestaciones justas y la imposibilidad de acudir a Instituciones que conocieran y resolvieran de manera justa sus reclamos, lo que influyó definitivamente en la necesidad y obligación por parte del Estado de intervenir como agente regulador, nivelador y garante de ciertos derechos en el ámbito de las relaciones de trabajo.

En los acalorados debates realizados al seno del Congreso Constituyente de 1917, el diseño institucional y la naturaleza jurídica de las nuevas Instituciones encargadas de conocer y resolver los conflictos surgidos entre el capital y el trabajo, constituyeron una respuesta *sui generis* y hasta cierto punto innovadora por parte del Estado Mexicano, al nuevo paradigma de Justicia Social incorporado en la Constitución. En respuesta a este nuevo paradigma, el Congreso Constituyente se dio a la tarea de acordar, diseñar y dar vida a una nueva Institución, encargada precisamente de atender y responder a este nuevo reto; una nueva institución que por la naturaleza de las relaciones y conflictos que tendría que conocer y resolver, debía precisamente tratar de mantener un cierto equilibrio tanto en su forma de integración como ciertos equilibrios y consensos en sus resoluciones. Bajo esta óptica y con esta perspectiva nacieron las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El diseño institucional de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, su integración, funcionamiento y estructura, así como las facultades que les fueron conferidas, desde luego no obedecieron a criterios claros y unánimes sobre su conformación y funcionamiento. De los debates del Congreso Constituyente suscitados a finales del año 1916 y principios de 1917, se puede advertir que el diseño adoptado en materia de impartición de justicia laboral, no obedeció a un solo criterio ni a posturas unánimes sobre la naturaleza, alcances y formas en las que habría de constituirse y funcionar esta nueva institución. Desde luego los antecedentes sociales y contexto histórico derivados de la cruenta lucha revolucionaria iniciada en 1910, fueron determinantes en la voluntad política de los legisladores, quienes tuvieron una visión suficientemente clara, de la responsabilidad que debía asumir el Estado Mexicano de incorporar al texto de la Constitución, un paquete de derechos y garantías de carácter social en favor de la clase trabajadora, mismos que

constituyeron todo un nuevo paradigma jurídico. Esta nueva visión de incorporar al texto de la Constitución un paquete de Derechos Sociales, implicó al mismo tiempo el reto nada sencillo de crear las nuevas instituciones encargadas de proteger, garantizar, salvaguardar y promover dichos derechos.

Los criterios sobre el diseño, reconocimiento y carácter de las Juntas de Conciliación y Arbitraje como verdaderos tribunales jurisdiccionales encargados de dirimir las controversias surgidas entre trabajadores y patrones, es un debate que se ha extendido hasta nuestros días. En el Congreso Constituyente de 1917 los debates centrales sobre el futuro carácter legal de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se centraron en las posturas sostenidas por la diputación de Yucatán y en torno al criterio sostenido por la diputación de Veracruz encabezada por el diputado Pastor Rouaix; los primeros creían firmemente en la necesidad de dotar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje de un verdadero carácter de tribunal de pleno derecho, el cual operaría en cada Estado de la República, este criterio fue tomado de la experiencia del gobierno de Yucatán en el modelo implementado en años previos y que sirvió para la tramitación y resolución de conflictos de carácter laboral; sin embargo el criterio adoptado por los segundos (criterio que finalmente fue el que se impuso) sostenía que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no podían considerarse como verdaderos tribunales de pleno derecho, dado que su naturaleza provenía precisamente del ámbito de las relaciones laborales, incluso en el modelo de integración, las Juntas de Conciliación y Arbitraje vendrían a imponer un nuevo paradigma jurídico en función de su conformación y funcionamiento.

El establecimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje tuvo un reconocimiento formal con la promulgación de la Constitución de 1917. De esa fecha y hasta el año de 1929 (fecha en la que por decreto presidencial se crea la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y su reglamento) existieron en el país distintos intentos estatales por legislar y regular la materia laboral, intentos que en algunos casos resultaron insuficientes dada las condiciones y relaciones de trabajo que en algunos casos abarcaban a dos o más Estados de la Federación, lo que provocó que en el año de 1931, se expidiera el reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y se facultara al Congreso de la Unión como el único encargado de legislar en materia laboral.



En nuestra opinión, el espíritu que motivó y alentó el diseño institucional y nacimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como las instituciones encargadas fundamentalmente de conocer, conciliar y resolver los conflictos derivados de las relaciones de trabajo, así como la prioridad de elevar esta institución a rango constitucional en el año de 1917, se sustentó principalmente en la necesidad del Estado Mexicano de atender, de la mejor forma posible, el nuevo paradigma que reconocía y protegía una nueva categoría de derechos, denominados “*Derechos Sociales*”.

La legítima pretensión del constituyente de 1917 fue lograr una debida tutela y una protección efectiva de estos nuevos derechos, a través de dos vías; la primera una legislación que recogiera y protegiera bajo esta nueva óptica, una serie de derechos fundamentales de la clase trabajadora; y la segunda, lograr esta protección a través de una institución fuerte, solida, y profesional, que tuviese dos características importantes: la primera de ellas, que esta nueva institución del Estado Mexicano tuviese un cierto equilibrio en cuanto a su forma de integración, es decir, que en ella estuviesen representadas la partes todos conflicto laboral (patrones, trabajadores y gobierno); y la segunda, que las resoluciones emitidas tuviesen un cierto grado de consenso que les dotara de cierta legitimidad.

Sin embargo, uno de los principales problemas de origen que tuvieron las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y que a lo largo de los años incidiría directamente en los resultados negativos obtenidos, fue la falta de autonomía e independencia. El diseño institucional adoptado permitió y facilitó que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, transitaran de forma rápida hacia un modelo corporativizado, fácilmente manipulado, supeditado y controlado políticamente por el titular del Poder Ejecutivo en turno, e igualmente incidió aunque en menor medida, en la manipulación política de las grandes centrales obreras y patronales del país. La falta de equilibrios y contrapesos en el diseño institucional adoptado, originó que, con el transcurso del tiempo, el diseño originalmente planteado fuese evolucionando y transformándose en una Institución manipulada, cooptada y dependiente de intereses políticos y económicos. Sobre este punto, podemos afirmar que al no haber realizado ajustes al diseño institucional original, o al no haber transitado las Juntas de Conciliación y Arbitraje, hacia un modelo institucional que le garantizara una cierta autonomía e independencia, derivó en el hecho factico que su integración,

funcionamiento y operación tuviese una línea de dependencia directa hacia el titular del Poder Ejecutivo Federal o Estatal, así como a la influencia de las grandes centrales obreras y patronales del país; restándole la independencia y autonomía mínimas necesarias que todo órgano jurisdiccional requiere para su debido funcionamiento; insistiendo en que el diseño adoptado en sí mismo sea inadecuado (sobre todo por la función social que realiza) sino por la falta de pesos y contrapesos, de equilibrios, independencia y autonomía, principalmente en cuanto a las formas mediante las cuales se elegía y designaba a sus miembros e integrantes, como se abordará más adelante.

Podríamos plantear como uno de los puntos sustanciales de la presente investigación y como una primera hipótesis que nos permita explicar parte del fracaso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje como institución encargada de impartir justicia en materia laboral, el diseño institucional adoptado que limitó y restringió su autonomía e independencia.

### **2.3 INSTITUCIONES POLITICAS vs INSTITUCIONES JURISDICCIONALES.**

En el contexto de la historia de la teoría política y el surgimiento de las instituciones públicas, el diseño político-institucional que prevaleció en la mayoría de los países europeos entre los siglos XV al XVIII, se caracterizó por tener como forma de gobierno un sistema monárquico de corte absolutista. En el siglo XVII Thomas Hobbes esbozaba ya algunas ideas y teorizaba sobre la necesidad de acotar y poner ciertos límites y contrapesos al ejercicio del poder político y soberano del Rey, así como de igual manera establecer ciertos límites a todo el aparato y estructura aristocrática y burocrática que lo rodeaba; Hobbes advertía que el poder absoluto del Monarca ejercido sin ningún tipo de límites o contrapesos, podía devenir fácilmente en un poder autoritario, y despótico, que rápidamente podía devenir y evolucionar en forma acelerada en el desgaste de las instituciones y en la inconformidad y estallamiento de revueltas sociales; predicción que se cumplió y prueba de ello serían sin duda, los recurrentes casos de abuso del poder y excesos en los que incurrieron distintas monarquías europeas en las siguientes décadas; destacando desde luego por la importancia política que representó, el caso de la monarquía francesa, cuyo desenlace ya conocido

fue el derrocamiento y muerte del Rey Luis XVI, y la reconfiguración y surgimiento de un nuevo estado y un nuevo sistema político de gobierno en Francia.

La teoría política-filosófica que planteaba la necesidad de acotar, limitar y de alguna manera controlar los poderes políticos y soberanos en un sistema de gobierno monárquico, fue avanzando a lo largo del llamado periodo de la ilustración, encontrando bases teóricas más sólidas en el pensamiento de **Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu**, quien, en el siglo XVIII, sentaría las bases que serían definitivas y servirían para la organización política de los nuevos Estados modernos. Estas ideas de establecer límites, acotar y dividir el ejercicio del poder político y soberano del Rey, se fueron materializando gradual y paulatinamente en una nueva clase de ciudadanos formados durante el periodo de la ilustración, quienes empezaron a cuestionar fuertemente el modelo de organización política tradicional, y que pugnaba por una transición de un modelo de Monarquías absolutas, hacia un nuevo modelo de Monarquías acotadas, reguladas y limitadas por una Constitución, y/o al surgimiento de modelos republicanos de gobierno, proceso que desde luego, no estuvo exento de experimentar cruentos conflictos políticos y sociales.

En este contexto, y como caso de estudio particular de transición a nuevos modelos de organización política, podemos mencionar el surgimiento de los Estados Unidos de América, al fundarse como un Estado de corte Federal con un sistema presidencial como forma de gobierno, con un Congreso y un Poder Judicial independientes unos de otros, cuya característica principal sería el establecimiento de una nueva forma de división y equilibrio en el ejercicio del poder político del Estado. Este nuevo sistema político de pesos y contrapesos, estableció nuevos diseños institucionales, en los que en forma clara y categórica, el ejercicio del poder político del Estado se ejercería a través de tres instituciones fundamentales reflejadas en el equilibrio de tres poderes distintos, un poder Ejecutivo, un poder Legislativo y un poder Judicial; este nuevo modelo de organización política, en cuanto a los atributos y división de poderes del Estado, sentaría las nuevas bases para el devenir de los estados nación hasta nuestros días.

La necesidad de separar claramente el ejercicio del poder político de un Estado, y de establecer pesos y contrapesos a través de un modelo de división en tres poderes distintos, obedeció desde luego, a las terribles experiencias políticas y sociales vividas bajo el modelo de monarquías

absolutas y despóticas (ejemplos de ello sobran a lo largo de la Europa de los siglos XV, XVI, XVII), en donde el poder absoluto y despótico del monarca, se sustentaba en un supuesto derecho divino del rey, avalado y protegido por una poderosa iglesia católica, así como en la tradición de mantener una línea de sucesión a la monarquía de forma directa; y por otro lado, al avance notable que tuvieron las ciencias, la filosofía, el arte y la política, que se vivió en Europa durante el periodo de la Ilustración, en donde la razón, la demostración de los hechos y el análisis teórico-científico, vendrían a cuestionar seria y fuertemente entre otros aspectos, el diseño político institucional tradicional de los Estados europeos imperante hasta ese momento.

Durante el llamado periodo de la Ilustración, se suscitaron diversas revueltas sociales, que vendrían a sentar las bases para el surgimiento de un nuevo modelo de organización política. Modelo en el que se estableció como una prioridad esencial, que el ejercicio del poder político y las funciones del Estado, no podían recaer en una sola y única persona, que la representación del pueblo debía estar garantizada en una asamblea, y que la fundamental pero sustancial tarea de impartir justicia, debía realizarse por un Poder Judicial autónomo, y para que esta función fuese eficaz y efectiva, tenía que ser realizada por un grupo de personas especialmente preparadas y capacitadas para realizar dicha función en forma independiente, al margen desde luego de los otros poderes del Estado.

Podemos afirmar que las bases de organización política de un Estado democrático moderno, a partir precisamente del modelo clásico de división de poderes – Ejecutivo, Legislativo (asamblea) y Judicial, (sistema que ha venido transformándose y evolucionando a lo largo de la historia, y que se ha ido perfeccionado hasta nuestros días), en términos generales, ha funcionado en forma correcta en la medida en que existe una real separación y división de poderes, y un real y verdadero equilibrio entre ellos, así como verdaderos pesos y contrapesos entre las funciones, atribuciones y límites que pone el Estado en la esfera de la competencia, alcances y atribuciones de un poder respecto del otro. Esta breve reflexión, nos permite sustentar que el modelo clásico de la teoría de división de poderes, continua vigente hasta nuestros días y nos permite comprender el diseño institucional de la mayoría de los Estados democráticos modernos, ya se trate de sistemas presidenciales, parlamentarios o monarquías constitucionales.

Este breve análisis realizado, resulta pertinente para comprender el alcance y la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como las instituciones del Estado Mexicano, encargadas de conocer y resolver los conflictos entre el capital y el trabajo. En el diseño institucional adoptado en materia de impartición de justicia laboral, desde la concepción teórica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje que se dio en los debates del congreso constituyente de 1916-1917, en principio, podemos señalar que la naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en principio fue la de realizar funciones primordialmente como ente conciliador, sin embargo al agotar dichas funciones, su tarea resultó ser principal y esencialmente de carácter jurisdiccional; sin embargo, bajo esta tesis en el diseño y concepción que fueron adoptados, no se siguió ni se respetó el modelo clásico de división de poderes en cuanto a su forma de organización, integración y funcionamiento. Habrá que subrayar, que durante el periodo de vida de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, una de sus principales funciones, entre otras, fue precisamente la de impartir justicia, función que por su naturaleza y atendiendo al modelo clásico de división de poderes, constituye una tarea propia del Poder Judicial por ser un labor de carácter eminentemente jurisdiccional; misma que sin embargo estuvo bajo el control y administración del Poder Ejecutivo; cuando que, como ya se hizo mención, y conforme a la teoría política clásica de división de poderes, las tareas de naturaleza jurisdiccional, constituyen funciones propias del Poder Judicial. Sobre este punto, podríamos afirmar (con base en los resultados obtenidos) casi a manera de axioma, que de manera natural e inevitable, una institución que desempeña funciones de carácter jurisdiccional, pero que se encuentra sujeta política, administrativa y financieramente bajo el control del Poder Ejecutivo, deviene casi de manera lógica, en una institución acotada, controlada y manipulada, sujeta a intereses de carácter político.

Cabe resaltar que hasta antes de la aprobación de la reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto en el mes de abril de 2016, propuesta que generó un cambio radical de diseño institucional en materia de impartición de justicia laboral al eliminar la figura de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, hasta ese momento dependientes del Poder Ejecutivo, y dar lugar a la creación de Juzgados y/o Tribunales del Trabajo dependientes del Poder Judicial; a lo largo de la historia y de las distintas reformas realizadas tanto al artículo 123 constitucional como a la Ley Federal del Trabajo, desde su promulgación en el año de 1917; jamás se había planteado un cambio de diseño institucional tan radical en el que las Juntas de Conciliación

y Arbitraje, bajo el modelo de integración tripartita dependientes del Poder Ejecutivo, transitaran hacia un nuevo diseño institucional, a través de la figura de juzgados y tribunales dependientes del Poder judicial; diseño que atendiendo a la teoría política clásica y en términos meramente teóricos, podría garantizar que sus resultados fuesen más eficientes al tener una mayor autonomía e independencia.

Aunque creemos que la intención que tuvo el Constituyente de 1917, fue la de crear una institución fuerte, sólida, profesional y de carácter plural en la que estuviesen representados los intereses de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, que tuviese un cierto equilibrio en cuanto a su forma de integración, y un cierto equilibrio en cuanto a la forma de emitir sus resoluciones, así como procurar solucionar mediante la conciliación los distintos conflictos laborales; el saldo obtenido bajo este modelo, arroja y nos muestra a una Institución débil, desgastada, acotada y sujeta a intereses políticos y económicos, con poca legitimación en las funciones que realiza, falta de profesionalismo y eficacia, y con poca orientación hacia conseguir los resultados, fines y objetivos para los que fue creada. El diseño institucional adoptado, nos lleva a plantear, por lo menos desde un punto de vista teórico, que en el diseño y funcionamiento de una Institución, cuya naturaleza constituye realizar funciones de carácter eminentemente jurisdiccional, no se puede dejar esta tarea bajo el control y administración del Poder Ejecutivo, cuyas funciones y naturaleza desde luego no son jurisdiccionales, como bajo el control del Poder Legislativo o de una asamblea, cuya naturaleza y funciones desde luego tampoco son de carácter jurisdiccionales.

Los resultados que han arrojado las Juntas de Conciliación y Arbitraje a lo largo de su historia bajo el control político, administrativo y presupuestario del Poder Ejecutivo, ha sido un saldo francamente negativo -así se reconoce en el diagnóstico presentado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, en su propuesta de reforma constitucional-, en cuanto a la eficacia, rezago y acumulación de asuntos, así como en cuanto al tremendo déficit de los resultados obtenidos en materia de impartición de justicia laboral en forma imparcial, pronta y expedita; lo que, creemos, desde luego ha tenido un aporte negativo en el desarrollo económico, político y de fomento de una cultura democrática en el país. Quienes hayan tenido alguna experiencia de litigio en materia laboral saben que en el quehacer diario de las Juntas de Conciliación y Arbitraje se han generado y coexisten una serie de reglas no escritas que ayudan a comprender y explicar mejor cómo

funciona realmente el modelo, y que en no pocos casos, el juez supremo que dictaba el resultado y/o devenir que debía tomar algún asunto laboral relevante, eran las órdenes dictadas desde la oficina del titular del poder Ejecutivo Federal o Estatal según sea el caso.

Coincidimos con el diagnóstico presentado por el titular del Poder Ejecutivo, al reconocer que en las últimas décadas, someter un conflicto laboral a la jurisdicción de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, -ciñéndose estrictamente a los tiempos, formalidades, tramites y procedimientos establecidos en la ley, sin incurrir en propiciar “*ningún impulso procesal*”-, había devenido en un trámite sumamente lento, tardado, excesivamente burocrático y fácilmente manipulable por intereses políticos y/o por las partes involucradas; esta circunstancia entre otras razones por la falta de personal, y de personal profesional y capacitado, por la falta de recursos materiales y financieros, por la falta de funcionarios mejor pagados, de una infraestructura adecuada para el desarrollo de sus funciones, pero sobre todo en el fondo, lo que estas prácticas reflejan es una falta de autonomía e independencia; lo que provocó entre otras deficiencias, que casi de forma inevitable, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en la substanciación de los asuntos sometidos a su jurisdicción, incumpliesen en forma constante, permanente y continua, con una de las garantías constitucionales fundamentales establecidas en la Constitución que tiene todo gobernado, que es el derecho a recibir por parte del Estado una impartición de justicia imparcial, pronta y expedita, de conformidad a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución “*...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...*”.

En este sentido, resultó evidente que el modelo aplicado, por su exposición a un ambiente altamente politizado, a la falta de recursos humanos y materiales, pero principalmente ante la ausencia de un diseño que garantizara una verdadera autonomía e independencia, difícilmente pudo cumplir con las funciones, tramites y procedimientos así como la substanciación de los procedimientos en la forma, términos y plazos previstos en la ley. En adición a lo anterior, podemos resaltar la falta de interés por parte de los distintos titulares del Poder Ejecutivo, que a lo largo de la historia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje mostraron poco interés en dar seguimiento, continuidad y evaluar los distintos trámites y procedimientos adoptados; resaltando que por el

propio diseño institucional adoptado, en forma recurrente, y con motivo del cambio del titular en el Poder Ejecutivo Federal o Estatal, ello implicaba casi necesariamente y en la mayoría de los casos, que las Juntas de Conciliación y Arbitraje sufrieran cambios de personal, nombramientos de nuevos presidentes y de presidentes especiales, cambios de representantes obreros y patronales, la implementación de nuevos métodos de trabajo y de nuevos procedimientos administrativos, que implicaban que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en forma recurrente se reinventaran cada inicio de un nuevo periodo constitucional de gobierno a partir de la visión administrativa y política del nuevo gobierno en turno.

Ante este escenario, podemos afirmar que el diseño institucional bajo el que operaron y funcionaron las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tuvo desde su concepción y diseño original, algunos incentivos negativos que lo convirtieron en una institución cooptada, rebasada, pero sobre todo controlada y manipulada política y económicamente. Coincidimos con el diagnóstico presentado por el titular del Poder Ejecutivo, en señalar que actualmente existe un rezago acumulado en el número de juicios y asuntos pendientes por resolver; que en el accionar diario de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se fueron creando una serie de “reglas” no escritas, así como de acuerdos extralegales bajo los cuales operaba y funcionaba este modelo; que esta institución estuvo durante décadas al servicio de intereses políticos, y que la falta de recursos humanos, materiales y financieros no les permitió establecer mecanismos más eficaces que tuviesen como resultado real una pronta conciliación y resolución de los conflictos laborales, así como cumplir con los plazos y términos previstos en la Ley para la substanciación y resolución de los juicios.

No menos importante, y que tuvo un impacto altamente negativo en los resultados obtenidos, fue el hecho de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, carecieron de herramientas y mecanismos legales claros y efectivos que les permitieran por una parte legitimar su actuación y por la otra imponer una serie de medidas que fuesen claras, efectivas y disuasivas, que tuviesen como objetivo, inhibir, sancionar y castigar los múltiples excesos y abusos en que incurrieron litigantes, sindicatos, patronos, políticos, o grupos de poder; quienes de manera recurrente utilizaron, usaron, abusaron y burlaron con complicidad de los propios funcionarios, el cumplimiento del marco normativo y el respeto al debido proceso, lo que generó con el paso de los



años, una cultura de simulación, de complicidad, de abuso y no menos importante de corrupción, que fue minando la credibilidad y legitimidad de esta Institución.

Pensar en un país democrático, con instituciones fuertes; implica pensar en un diseño institucional de pesos y contrapesos lo suficientemente sólido y eficiente, que garantice que las instituciones públicas y jurisdiccionales funcionen en forma correcta y conforme a las reglas establecidas, protegidas de la influencia de actores políticos y factores económicos, y/o grupos de poder. Poder pensar en este tipo de instituciones, implica diseñar y hacer efectivo todo un sistema de reglas, de pesos y contrapesos, procedimientos, sanciones, incentivos, alcances y límites perfectamente establecidos en cuanto al marco normativo, las facultades legales, la forma en que habrán de integrarse, la forma en la que habrán de funcionar y de rendir cuentas; implica también dotar a las instituciones del estado con la suficiente autonomía e independencia, que les permita resistir los embates de actores o intereses externos, ya sea de usuarios, litigantes, funcionarios, políticos o grupos de poder. Contar con este tipo de Instituciones, abonaría desde luego y en forma destacada a consolidar un Estado de Derecho más sólido, un sistema democrático más firme, una cultura política de respeto a la ley, y procurar una verdadera justicia y paz social.

Pensar en Instituciones democráticas fuertes, en nuestra opinión, debe tener como sustento, dos pilares fundamentales:

- I.- Estar dotadas de la suficiente autonomía e independencia (política y económica).
- II.- Tener un adecuado esquema de incentivos y rendición de cuentas.

Podemos partir de la premisa que *“No existen diseños institucionales perfectos, ni 100% eficientes en los resultados que generan”*; sin embargo, lo que sí existen son mecanismos de diseño institucional mediante los cuales es posible inhibir en mayor o menor medida, ciertas fallas y/o vicios que van minando la fortaleza, credibilidad y legitimidad de una Institución pública; y que por otro lado, promuevan una clara y efectiva rendición de cuentas y adecuados mecanismos que incentiven a alcanzar resultados más eficientes. Bajo esta lógica y con esta perspectiva, podemos identificar que en el diseño institucional adoptado bajo el que funcionaron las Juntas de Conciliación y Arbitraje, principalmente en la dependencia política que guardaron respecto del

Poder ejecutivo y en lo referente a los mecanismos para su integración, funcionamiento y rendición de cuentas; algunos aspectos que incidieron en la generación de resultados negativos, y que determinaron en buena medida los pobres resultados arrojados.

Para tener una mejor comprensión de la praxis y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y dimensionar qué tan eficiente o no resultó el diseño institucional adoptado; no podemos pasar por alto que las Juntas de Conciliación y Arbitraje como Institución dependiente y sujeta políticamente al Poder Ejecutivo, durante la mayor parte de su existencia, estuvo inmersa y funcionó bajo una cultura y un sistema político *sui generis*, caracterizado por un sistema presidencial sin contrapeso alguno, y una cultura política vertical y corporativizada que reflejó durante décadas, un control político absoluto ejercido por un sistema presidencial sin contrapesos. Este antecedente desde luego es importante, pues marcaría en buena medida la cultura organizacional, el rumbo, la praxis, el desempeño y los resultados obtenidos por las Juntas de conciliación y Arbitraje.

Desde un punto de vista estrictamente teórico, revisaremos y analizaremos algunos aspectos de diseño institucional que incidieron en la praxis y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; y una vez hecho lo anterior, podremos identificar qué nivel de autonomía e independencia tuvo o guardó esta institución respecto de la manipulación de actores políticos y de intereses externos. En este sentido, se propone revisar y analizar como un aspecto importante y fundamental del diseño Institucional adoptado, desde luego la dependencia política que guardaron respecto del poder Ejecutivo, dependencia materializada a través de las reglas, mecanismos, formas y criterios bajo los cuales eran electos y designados los miembros que integran a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Desde su nacimiento, el diseño institucional adoptado para el funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje estableció un modelo de resolución de conflictos laborales a través de la integración de un órgano de conformación de naturaleza tripartita, caracterizado por otorgar un voto equitativo a cada uno de sus miembros. Bajo este modelo, en principio se pensó que de acuerdo a un equilibrio natural, la Junta de Conciliación y Arbitraje debía estar integrada por miembros que, de alguna manera, fuesen representativos de los factores de la producción o de los actores

involucrados de todo conflicto laboral, es decir: el Gobierno, los Trabajadores y los Patrones (podríamos mencionar que el modelo en sí no es del todo erróneo, pues actualmente la Organización Internacional del Trabajo OIT, se integra y funciona así) por lo que, en este sentido, se pensó que la Junta de Conciliación y Arbitraje debía quedar integrada con un representante del gobierno, así como con igual número de representantes de los trabajadores y de los patrones, con el objetivo de buscar de forma equilibrada, consensuada y armónica, dar solución a los distintos conflictos y problemas laborales, que por su propia y especial naturaleza enmarcada en el nuevo paradigma de Derecho Social, exigía por parte del Estado una cierta sensibilidad. Sin embargo, bajo este modelo y a nuestro parecer, uno de los primeros errores de diseño institucional que incidió en forma negativa en los resultados obtenidos, fue someter la designación de uno de los integrantes de la Junta de Conciliación y Arbitraje, y controlar indirecta y políticamente la designación de los otros, a la decisión, voluntad y criterio de una sola persona, es decir, otorgar esa facultad en forma exclusiva, discrecional y sin contrapeso alguno al titular del Poder Ejecutivo.

Uno de los aspectos que identificamos como de mayor debilidad y vulnerabilidad en el diseño y operación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tiene que ver con la noción de Independencia y Autonomía imprescindibles y necesarias en todo órgano que realiza funciones de naturaleza jurisdiccional. El diseño institucional mediante el cual se estableció la forma y métodos mediante los cuales serían designados los miembros que integran a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como la designación del demás personal jurídico y administrativo que las componen, resulto contrario a los fines buscados con las ominosas consecuencias que dicho diseño tuvo. Como parte de este trabajo, revisaremos el procedimiento legal y real mediante el cual era designado quien debía desempeñar el cargo de Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje y de Presidente Especiales, en su carácter de representante del gobierno, quién sin duda constituía la figura más importante dentro del modelo de integración tripartita, de igual forma se revisaran los procedimientos legales y reales utilizados para la designación de representantes obreros y patronales que integraban a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La designación del cargo de Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje (quién sin duda constituía la figura más importante dentro del modelo de integración tripartita), constituyó desde su origen una facultad exclusiva y absolutamente discrecional por parte del titular del Poder

Ejecutivo, Federal o Estatal según sea el caso, (artículos 612 y 623 de la Ley Federal del Trabajo). Este diseño institucional, les otorgaba al titular del Poder Ejecutivo, la facultad legal (y desde luego discrecional) de designar en el cargo de Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, a cualquier persona que “reuniese los requisitos legales de elegibilidad” (bastantes *laxos*, por cierto) previstos en la ley. Este diseño institucional que permitió al titular del Poder Ejecutivo designar de manera libre a quien debía desempeñar el cargo de Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, no previó ni estableció ningún mecanismo de validación o de contrapeso, resaltando que este modelo funcionó así durante prácticamente todo el periodo de vida de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; es decir, recaía en la facultad personal del titular del Poder Ejecutivo el designar libremente a quien el considerara idóneo (a), sin tener la obligación legal de someter dicha propuesta de nombramiento, al examen, escrutinio, revisión o aprobación de absolutamente ningún ente o persona.

En este sentido, el modelo no exigía ninguna aprobación o validación previa, ya sea de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, de los Congresos Estatales, o la de algún Comité o Colegio de expertos en materia de Derecho del Trabajo. Creemos que un diseño institucional más sólido y democrático, más aun tratándose de una institución que realiza funciones de carácter eminentemente jurisdiccional, y con el propósito de dotar de mayor autonomía, legitimación, profesionalismo e independencia, debía establecer algún mecanismo de aprobación o validación por parte de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, en su caso de los Congresos Estatales o bien, contar con el aval de algún colegio o comité de expertos en materia laboral, quiénes en uno u otro caso, fuesen los encargados de revisar, evaluar, calificar y/o validar, la propuesta de nombramiento del candidato o candidata a ocupar este cargo. Este procedimiento de aprobación o validación comprendería desde luego revisar los perfiles, conocimientos, capacidades, trayectoria y profesionalismo del candidato o candidata, requisitos necesarios para desempeñar un cargo de la importancia que representa la Presidencia de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Incluso, creemos que un diseño institucional más sólido y democrático, permitiría que una vez superado este primer filtro de elección, sea igualmente ante dichas instancias, ya sea alguna de las Cámaras del Congreso o Colegio, ante quién dicho funcionario, tenga que someter su investidura, rendir cuentas y responder directamente del desempeño, ejercicio, logros y resultados de su encargo; pudiendo incluso a propuesta de las referidas Cámaras del Congresos o Colegio, proponer al titular del Poder

Ejecutivo que lo designó, sea removido de su encargo, o bien proponer su ratificación en el mismo, si acredita con resultados, tener los conocimientos, capacidades, experiencia y fortaleza ética necesarios, para dirigir y vigilar el buen desempeño de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Sin embargo, el diseño institucional adoptado, dejó prácticamente en manos de una sola persona la responsabilidad de designar y revisar el desempeño del cargo de Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, desde luego con todas las consecuencias que ello implicó. Al revisar los efectos que tuvo este tipo de diseño institucional, en relación con los resultados obtenidos, e incluso al ahondar y revisar los perfiles de quienes han ocupado el cargo de presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje tanto a nivel Federal como Estatal, podemos sostener -en términos prácticos- que en el proceso de designación de este encargo, prevaleció y se atendió en la mayoría de los casos, a criterios como la amistad, la lealtad, la obediencia al titular del poder ejecutivo en turno, a la lógica de pago de cuotas partidistas o de favores políticos, más que atender a un perfil profesional del candidato.

Es importante resaltar que con el diseño institucional adoptado, y en relación a la intrínseca dependencia con el titular del Poder Ejecutivo, el periodo de duración en el cargo del Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje coincidía casi de manera necesaria y forzosa con el período constitucional de gobierno del titular del Poder Ejecutivo, Federal o Estatal en turno. Este dato viene a confirmar que el cargo de Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje se encontraba íntimamente ligado al periodo de gobierno del Presidente de la República o Gobernador del Estado, y que dependía y se encontraba sujeto formal y políticamente a éste, convirtiéndose el Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje en los hechos, en un empleado o miembro más del gabinete del Presidente o Gobernador en turno, quien por las facultades conferidas en la Ley, lo podía nombrar y también lo podía remover libremente, pues aún en el supuesto que el titular del Poder Ejecutivo no terminará su periodo constitucional de gobierno para el cual hubiese sido electo, hubiese sido por renuncia, destitución o muerte; el nuevo titular del Poder Ejecutivo tenía la facultad legal de designar a un nuevo gabinete o equipo de trabajo, y entre ellos designar y nombrar a un nuevo Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, sin que en los hechos importara mucho los buenos resultados obtenidos por el Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje en turno. Es decir, a final de cuentas, bajo este diseño institucional, no prevalecían criterios objetivos

de evaluación que pudieran validar o determinar la permanencia o no en el cargo de un Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, tomando en consideración aspectos más allá de la amistad, lealtad, confianza, que tuviese con el titular del Poder Ejecutivo, pues, contrario a premiar méritos de desempeño, lo que el diseño institucional incentivó y premió durante décadas fueron aspectos más subjetivos como la obediencia, la lealtad, la amistad, los intereses de grupo, por encima de criterios medibles de desempeño objetivamente hablando como profesionalismo, capacidad, resultados y ética profesional del funcionario.

Este tipo de diseño institucional, provocó e incentivó entre otros factores, que cada seis años al inicio de una nueva administración pública federal o estatal hubiese una tendencia a remover y nombrar nuevos funcionarios, a reinventar las estructuras, modelos, programas, acciones y métodos de trabajo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Esta situación resultaba aún más evidente cuando el cambio de titular en el Poder Ejecutivo recaía en un partido político distinto al del gobierno en turno pues ello implicaba que el nuevo Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, elegido siguiendo los criterios y reglas de designación basados más en aspectos de lealtad, amistad, cuotas partidistas, (situación que aconteció en la mayoría de los casos), al ser designado en el cargo tuviese que dedicar buena parte de los primeros meses e incluso años de su encargo, prácticamente a conocer y aprender sobre la naturaleza y funciones de la Junta de Conciliación y Arbitraje, y sobre derecho del trabajo.

Si bien es cierto la Ley Federal del Trabajo estableció de forma por demás sucinta una serie de obligaciones y prohibiciones para quien desempeñará el cargo de Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje (Federal o Local), por el método de designación que dependía directamente de la voluntad del titular del poder ejecutivo, el Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, en los hechos se constituía como un miembro más del gabinete del gobierno en turno, pues políticamente hablando era responsable única, directa y de manera exclusiva ante el titular del poder ejecutivo que lo eligió, quien lo podía nombrar, mantener en el cargo y remover libremente, lo que generaba en los hechos que el Presidente de la Junta la Junta de Conciliación y Arbitraje se encontrara sujeto políticamente al Presidente de la Republica o Gobernador en turno y se encontrara exento de someter su nombramiento, investidura, desempeño y resultados de trabajo, al escrutinio, evaluación o revisión, de ninguna persona o institución, comité o colegio de evaluación externo,

que tuviese la facultad de revisar el desempeño logrado en base a indicadores logrados, o que sugiriera la permanencia o no de dicho funcionario con base a los resultados obtenidos. Por el contrario, la permanencia o no en el cargo dependía única y exclusivamente de la voluntad del titular de poder ejecutivo en turno, de allí que por la presidencia de la Junta de Conciliación y Arbitraje hayan pasado personajes que por su poca o nula experiencia, conocimiento y profesionalismo en materia laboral, hayan abonado sustancialmente al desprestigio y descredito de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

El diseño institucional que reguló la forma y procedimientos mediante los cuales se integraba y funcionaba la Junta de Conciliación y Arbitraje, reflejó un diseño institucional bastante frágil, endeble y manipulable, que provocó que la Junta de Conciliación y Arbitraje fuese una institución sujeta a intereses políticos y económicos, con poca orientación hacia resultados medibles y objetivos que legitimaran su importante función, y carente de un verdadero sistema de rendición de cuentas.

Como una crítica más al diseño institucional adoptado, podemos resaltar las formas y mecanismos mediante los cuales se realizaba la designación de los representantes obreros y patronales que integraban a las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Sobre este punto, el procedimiento y métodos por los cuales se realizaba la elección y designación de los representantes obreros y patronales, de conformidad a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo, generó a lo largo de la historia de las Juntas, el surgimiento de toda una cultura corporativa y clientelar que respondía desde luego al pago de cuotas y favores políticos a las principales centrales obreras y patronales siempre y cuando éstas fuesen dóciles, obedientes y colaboraran con el régimen de gobierno en turno; mas allá de criterios de elección basados en perfiles profesionales.

La Ley Federal del Trabajo, disponía que al inicio de su mandato, el titular de Poder Ejecutivo en turno, en cumplimiento a los términos previstos en la propia ley, tenía la facultad y obligación de promulgar una convocatoria para la celebración de convenciones en las que se resolvería sobre la elección de los representantes obreros y patronales que integrarían a las Juntas de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, hay que resaltar que lo que en realidad generó este modelo de elección, fue que los nombramientos de dichos representantes se convirtieran en un

verdadero botín político que se negociaba y repartía entre las grandes centrales obreras y patronales del país con acuerdos y pactos previamente establecidos y supervisados por el propio gobierno, y que posteriormente eran validados y legitimados mediante la celebración de convenciones y asambleas. Este modelo propició, entre otras consecuencias, que los representantes obreros y patronales que eran electos, debían su nombramiento en buena medida a la central obrera o patronal que los había propuesto y a cuyos intereses podían fácilmente responder cuando así les fuese requerido, restando con ello, la independencia, imparcialidad y profesionalismo necesarios en el ejercicio de sus funciones.

## **2.4 CAMBIO DE DISEÑO INSTITUCIONAL.**

El pasado 28 de abril de 2016, el Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a la Constitución Política en materia de impartición de justicia laboral. En el capítulo de exposición de motivos de la iniciativa, se arguyen dos causas principales como factores para sustentar la necesidad de modificar el actual diseño institucional; el primero es el reconocimiento innegable que el modelo vigente de impartición de justicia laboral a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se encuentra rebasado y resulta anacrónico y obsoleto frente a la realidad que vive nuestro país, reconociendo en la propia exposición de motivos que resulta necesario *“eliminar todo elemento que convierta a la justicia laboral en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable, así como combatir la parcialidad, simulación, discrecionalidad y opacidad”*, elementos, en los que coincidimos, desde hace algunas décadas forman parte del quehacer cotidiano e inciden en la tarea de impartición de justicia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; la segunda causa que se arguye, es el considerable incremento y el consecuente rezago de conflictos laborales que en el lapso de la década de 1995 a 2015 (según se informa en la exposición de motivos), tuvieron un incremento de 132% pasando de 125,510 a 291,548 casos (aunque no se aclara ni especifica si ese incremento corresponde únicamente a asuntos tramitados ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, o al total nacional de las 32 Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje), causa que desde luego ha sobrecargado el trabajo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, considerando que en el mismo periodo de tiempo señalado, el Poder Ejecutivo no aprobó ni autorizó la creación de nuevas Juntas Especiales en proporción recíproca al incremento de demandas y asuntos que fueron presentados, de tal suerte que las Juntas



de Conciliación y Arbitraje hubiesen estado en aptitud de atender oportunamente los casos presentados a su jurisdicción.

Como sustento generador de esta iniciativa de reformas en materia de justicia laboral, en el proyecto de reformas se aducen una serie de resultados obtenidos a través de consultas elaboradas por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), así como en las diversas propuestas que se generaron en las distintas mesas de trabajo realizadas en los foros denominados *Mesa de Justicia Laboral Cotidiana*, en los que participaron representantes del gobierno, especialistas en materia laboral, sindicatos, litigantes, académicos y sociedad civil; hay que resaltar que el común denominador en cada uno de estos foros, fue poner énfasis en la necesidad de revisar la autonomía de los órganos de impartición de justicia laboral, revisar y transformar algunos incentivos perversos que subsisten en el marco legal vigente, y en general revisar los procedimientos y actuaciones de las instituciones del Estado, encargadas de impartir justicia laboral.

Coincidimos con los resultados que se presentan en el diagnóstico contenido en la iniciativa; pues en esta investigación hemos dado cuenta como a partir del diseño institucional adoptado, durante décadas se generaron una serie de reglas no escritas, de incentivos perversos y clientelares que derivaron en resultados francamente ineficientes, (rezago, corrupción, simulación, clientelismo); entre otras razones sustantivas, principalmente derivado de la falta de independencia y autonomía jurídica, política y financiera de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; aspectos que generaron falta de transparencia, profesionalismo y legitimación en los procesos de selección de funcionarios, fragilidad institucional y debilidad política para hacer frente a intereses de litigantes, sindicatos, funcionarios, políticos, etc.

Las reformas que fueron propuestas en la iniciativa, pretenden los siguientes alcances

1).- Que la justicia laboral en lo sucesivo, sea impartida por juzgados o tribunales laborales dependientes del Poder Judicial de la Federación o del Poder Judicial de las entidades federativas, cuyos integrantes sean designados atendiendo a lo dispuesto por los artículos 94, 97, 116 fracción III y 122 apartado A de la Constitución.

*Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.*

*Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

*III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.*

*La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.*

*Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.*

*Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.*

*Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.*

*Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo*

2).- Separar la función conciliatoria de la función propiamente jurisdiccional, y que esta constituya una instancia prejudicial de carácter obligatorio, que conste de una sola audiencia obligatoria con fecha y hora fijadas de manera expedita, a la cual los trabajadores y patrones estén obligados a acudir. Esta función conciliatoria estará a cargo de organismos descentralizados denominados **Centros de Conciliación** con características de especialización, profesionales, e imparciales (independientes del poder judicial), pero dotados con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que contaran con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

3).- Crear un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, cuyas facultades sean en el orden federal, las de llevar a cabo la función conciliatoria, así como el control y registro de todos los contratos colectivos de trabajo, y de las organizaciones sindicales. La designación del titular de dicho organismo será mediante propuesta de una terna presentada por el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, siendo ésta quien realice la designación correspondiente. El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado, y desempeñará su encargo por periodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión.

En los artículos transitorios, se establece el plazo de un año a partir de la publicación de esta reforma, para que le congreso de la Unión y las legislaturas de los estados realicen las adecuaciones legislativas y presupuestarias correspondientes.

## **2.5 CRITICAS AL NUEVO MODELO DE JUSTICIA LABORAL**

Sin duda, a la luz del análisis realizado y de la realidad que reflejan las Juntas de conciliación y Arbitraje, el modelo de impartición de justicia laboral requiere de cambios profundos, y no solamente de cambios y ajustes a la ley en cuanto a su contenido procesal. La última gran reforma en materia de justicia laboral realizada a la Ley Federal del Trabajo fue en el año 2012, esta reforma incorporó entre otros aspectos novedosos, nuevas modalidades y formas de contratación, reguló de manera más exhaustiva el esquema de subcontratación de personal, limitó a 12 meses el pago de salarios vencidos durante la tramitación de un juicio, separo el desahogo de las etapas procesales previstas en la ley; sin embargo, podemos afirmar (y el diagnóstico presentado por el gobierno federal coincide en ello) que del año 2012 a la fecha, este paquete de reformas no han arrojado los resultados esperados, es decir, mayor rapidez en la resolución de los conflictos, más transparencia, mayor eficacia, y en nuestra opinión es así, en tanto no se modifique la base estructural y los cimientos sobre los que se sustenta el modelo de impartición de justicia laboral a través del modelo de Juntas de Conciliación y Arbitraje, como institución dependiente y supeditada al Poder Ejecutivo, pues en este sentido, no se resolverá el problema de la debilidad,

fragilidad y manipulación política a las que se encuentran expuestas las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Por otro lado, y coincidiendo con el diagnóstico presentado, se puede advertir que la reforma realizada en el año 2012, en poco o nada ayudó a abatir el enorme rezago en la tramitación y substanciación de los juicios laborales; confirmando nuestra crítica al diseño institucional vigente que restringe seriamente la autonomía e independencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en su función como órganos jurisdiccionales, ni prevé entre otros aspectos de diseño institucional relevantes, un adecuado esquema de rendición de cuentas, ni de incentivos de permanencia, ni indicadores de desempeño.

Coincidimos con el diagnóstico presentado en cuanto la necesidad y urgencia de modificar y realizar ajustes y cambios profundos al diseño institucional vigente en materia de impartición de justicia laboral. El análisis realizado en el presente trabajo que pone énfasis principalmente en el diseño y forma en la que se integran las Juntas de Conciliación y Arbitraje, resalta la falta de autonomía e independencia que prevé dicho modelo, mismo que tiene una incidencia negativa y directa en las funciones de carácter jurisdiccional que realiza; y que la ausencia de autonomía e independencia fue configurando a lo largo de los años y durante décadas una cultura de subordinación política, una falta clara y efectiva de esquemas de rendición de cuentas, una institución débil y subordinada políticamente a intereses y factores políticos y económicos, generando toda una cultura corporativizada y una serie de vicios que han permeado la labor y desempeño de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en prácticamente todas las funciones y procesos que realiza.

En nuestra opinión, creemos que tanto en la justificación, como en el diseño originalmente planteado para dar vida a una institución de naturaleza e integración tripartita, dicho diseño no fue del todo errado, sobre todo si tomamos en consideración la naturaleza y connotación social que necesaria y forzosamente prevalecen en todo conflicto de naturaleza laboral. Consideramos que bajo este modelo, hubiese sido posible generar algunos incentivos que permitiesen a las Juntas de Conciliación y Arbitraje alcanzar resultados mucho más eficientes, partiendo de la base de un diseño institucional que garantizará unos mínimos de autonomía e independencia, modificando

necesariamente los mecanismos y procedimientos mediante los cuales se designaba a sus miembros, principalmente al cargo de Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, así como estableciendo mecanismos mucho más rigurosos y transparentes para la elección de los representantes obreros y patronales, así como para la selección y designación del demás personal jurídico y administrativo que las conforma. Esta serie de cambios hubiesen implicado, bajo esta óptica, abandonar el modelo paternalista vigente y suprimir la facultad legal, personal y discrecional del titular del Poder Ejecutivo, tanto para designar como para remover libremente al Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, así como suprimir la facultad de controlar indirecta pero políticamente la designación de los representantes obreros y patronales a través del modelo de convenciones, como al demás personal jurídico y administrativo que las integran; incorporando para tal efecto, un real y efectivo servicio profesional de carrera, estableciendo incentivos para la permanencia, promoción y en su caso sanción de funcionarios con base en indicadores de desempeño y resultados, dejando de lado la designación y nombramiento de funcionarios por compromisos de tipo político. Dotar a los funcionarios de cierta estabilidad en el cargo y sobre todo dotar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje de las herramientas necesarias para que estas estén en aptitud de imponer sanciones disuasivas, claras y efectivas en contra de los excesos cometidos por funcionarios, litigantes, sindicatos o patronos, transitando así a un esquema real y medible de rendición de cuentas.

El nuevo diseño institucional propuesto en la iniciativa presentada por el Presidente de la República, prevé entre otros cambios sustanciales, la creación de juzgados o tribunales del trabajo dependientes y circunscritos al ámbito del poder judicial federal o estatal, así como la creación de Centros de Conciliación independientes con personalidad jurídica y patrimonio propios, y de un organismo descentralizado de la administración pública federal con las facultades previstas en la ley. Este cambio de diseño institucional, desde un punto de vista meramente teórico, representa un avance importante que busca eliminar una serie de vicios que se han generado a lo largo del tiempo en materia de impartición de justicia laboral; aunque habrá que dar un seguimiento puntual y revisar la estructura y normatividad que se adopte, las reglas y mecanismos mediante las cuales se elegirá y designará a los nuevos funcionarios, así como las nuevas reglas operativas para su funcionamiento. Sin embargo, y aunque a la fecha no se ha establecido la ruta a seguir para la selección y designación de los nuevos jueces, funcionarios y demás personal jurídico y

administrativo que integrara el nuevo modelo, (lo que nos parece criticable), desde un punto de vista de diseño institucional, es el mecanismo que se estableció en el proyecto de reforma mediante el cual se establece la ruta a seguir para designar a una de las figuras cuyo papel será clave y de relevancia fundamental en el funcionamiento del nuevo modelo, es decir, la designación del titular del organismo descentralizado de la administración pública federal, encargado de llevar a cabo la función conciliatoria, así como el control y registro de todas las organizaciones sindicales y de los contratos colectivos de trabajo.

En nuestro sistema político, en los últimos años se ha establecido como una vía de diseño institucional, la intervención del Congreso de la Unión y en algunos casos en forma más específica de la Cámara de Senadores, como ruta para llevar a cabo y realizar procesos de selección y designación de diversos funcionarios tanto de organismos constitucionales autónomos, como de organismos descentralizados de la administración pública federal. Las críticas a este diseño institucional de selección y designación de altos funcionarios públicos, es que no siempre ha arrojado los resultados más óptimos, o los resultados esperados; en no pocos casos, este mecanismo de diseño institucional ha funcionado en forma poco transparente, y en el que prevalecen los intereses de los distintos partidos o grupos políticos involucrados, situación que en otras palabras, se ha traducido en el reparto y asignación de cargos atendiendo a criterios de cuotas partidistas; los riesgos en este tipo de diseño institucional, es que no garantiza que quienes lleguen a desempeñar un alta responsabilidad pública a nivel Federal o incluso en el Poder Judicial Federal, sean las personas más idóneas, profesionales y capacitadas para hacerlo; ello significa que el filtro en el que se constituye el Congreso de la Unión y en especial la Cámara de Senadores, en muchos casos, no ha arrojado los resultados más deseables ni los más óptimos.

Bajo la óptica de esta reforma constitucional en materia de impartición de justicia laboral, podemos señalar que atendiendo a un pragmatismo puramente político, en tanto el Presidente de la República cuente con una mayoría de Senadores miembros o afines de su mismo partido, o producto de alianzas partidistas, la propuesta hecha por él, del candidato que deba ocupar el cargo de titular del organismo descentralizado de la administración pública federal (previamente seleccionado), será fácilmente aprobada por el Senado, haciendo para ello algunas concesiones a

partidos de oposición, quienes a su vez reclamaran el reparto de ciertos puestos o posiciones futuras para proponer o nombrar a personas afines a dichos institutos políticos.

En este sentido, y atendiendo a la naturaleza política del Poder Legislativo, cuya principal y esencial función en nuestra opinión es la de legislar y la de constituirse como un contrapeso efectivo respecto de los otros poderes de la Unión; este poder del Estado no debería realizar funciones ni erigirse como órgano selector, ni participar en el nombramiento de funcionarios públicos, pues en la medida que se politiza la elección y designación de funcionarios en puestos claves e importantes para el buen funcionamiento de las instituciones del Estado Mexicano, entramos a un terreno donde imperan y se imponen las reglas e intereses políticos que van más allá de lógica de buscar a los candidatos y/o candidatas idóneos, capaces y preparados; teniendo como resultado que los funcionarios que son electos, en muchos casos, se encuentran fuertemente comprometidos en el desempeño de su encargo con aquellos que los propusieron y eligieron.

Uno de los riesgos que se presenta bajo la óptica de este nuevo diseño institucional en materia de impartición de justicia laboral, es precisamente éste, es decir, que una vez realizadas las reformas secundarias, una vez diseñada la estructura, y definida la normatividad y reglas de operación y funcionamiento del nuevo modelo, se cometa el error de someter la designación de los nuevos jueces y funcionarios públicos encargados de hacer funcionar este nuevo modelo, a las reglas del juego de la política, al reparto de cuotas, a la negociación y al arreglo entre los distintos grupos políticos tanto a nivel federal como a nivel estatal.

En nuestra opinión, un verdadero paradigma de cambio institucional, consistiría en el diseño de un organismo ciudadano autónomo e independiente, con personalidad jurídica, capacidad de gestión y patrimonio propios, cuya única y exclusiva función sea la de convocar, examinar, seleccionar y designar a los distintos funcionarios de la administración pública federal y/o estatal, incluyendo nombramiento de jueces y magistrados del poder judicial, a los miembros de organismos constitucionales autónomos, de organismos públicos descentralizados; que buscaría garantizar con la mayor transparencia posible, que quienes lleguen a desempeñar una función pública de relevancia sean los mejores hombres y/o mujeres para ello, y que a su vez, estos funcionarios sometan su encargo, investidura y desempeño, a la evaluación, revisión y ratificación

de dicho organismo, eliminando en lo posible, el sesgo político que ha imperado hasta hoy en la designación de altos funcionarios públicos.



## BIBLIOGRAFIA

- Instituciones Políticas; Josep M. Colomer; Edit Ariel S.A., Barcelona 2001
- Reporte: Juntas de Conciliación y Arbitraje en México; Jaime Aguilar Marroquín, Baldomiro Fernández, Lenin González Tellez; Institute for Transnational Social Change.
- Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos; Debates 57° Sesión Ordinaria, Teatro Iturbide 23 de enero 1917.
- Origen y Evolución de las Juntas de conciliación y Arbitraje; Cuadernos de Jurisprudencia, numero 2, enero 2008; Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de promoción y Difusión de la Ética judicial.
- Artículo 123; Javier Moctezuma Barragán; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Ley Federal del Trabajo
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto de Reforma a la Constitución en materia de Justicia Laboral; Presidencia de la República; 28 abril de 2016.
- La justicia laboral : administración e impartición / P. Kurczyn Villalobos, C. Reynoso Castillo, A
- Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina / Coord. de G. Bensusan