

2 ej
476



**Universidad Nacional Autónoma
de México**

FACULTAD DE DERECHO

**La Reforma Administrativa y su Repercusión en
la Impartición de la Justicia Laboral**

T E S I S

Que para Obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

Santiago Salvador Mayo Cedeño



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y SU REPERCUSION
EN LA IMPARTICION DE LA JUSTICIA LABORAL**

C A P I T U L A D O

INTRODUCCION

CAPITULO I.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA

A - Analisis Conceptuol6gico

B - Objetivos

C - El Estado Mexicano

CAPITULO II.- LA JUSTICIA LABORAL

A - Concepto de Justicia

B - El Derecho Laboral

C - La Justicia Laboral

**CAPITULO III.- ANTECEDENTES DE LA JUNTA FEDERAL
DE CONCILIACION Y ARBITRAJE**

**A - Las Juntas Municipales de Manuel Aguirre
Berlanga (para el Estado de Jalisco)**

**B - Decreto del Presidente Plutarco Elias
Calles del 17 de Septiembre de 1927**

**C - La Reforma a la Ley Federal del Trabajo
del 2 de Julio de 1976**

**CAPITULO IV.- PROBLEMATICA DE LA DESCONCENTRACION DE
LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBI
TRAJE**

A - Aspecto Jurfdico

B - Aspecto Prctico

**C - La Federalización Total en el Derecho -
del Trabajo como cumplido anhelo del --
Constituyente 16-17**

CONSIDERACIONES GENERALES

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INDICE

INDICE

CAPITULADO

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

A- Analisis Conceptuol6gico	11
B- Objetivos	30
C- El Estado Mexicano	43

CAPITULO II

LA JUSTICIA LABORAL

A- Concepto de Justicia	48
B- El Derecho Laboral	59
C- La Justicia Laboral	69

CAPITULO III

ANTECEDENTES DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

A- Las Juntas Municipales de Manuel Aguirre Berlanga (para el Estado de Jalisco)	83
B- Decreto del Presidente Plutarco Elias Calles del 17 de Septiembre de 1927	103
C- La Reforma a la Ley Federal del Trabajo del --- 2 de Julio de 1976	113

CAPITULO IV

PROBLEMATICA DE LA DESCONCENTRACION DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

A- Aspecto Jurfdico	124
B- Aspecto Práctico	135
C- La Federalización total en el Derecho del Trabajo como cumplido anhelo del Constituyente 16 - 17	138

CONSIDERACIONES GENERALES

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

Desde el principio de la vida independiente de nuestro país, se han establecido jurídicamente los instrumentos necesarios para garantizar la adaptación oportuna del aparato administrativo estatal a las cambiantes e imprevisibles situaciones que habría de enfrentar en el cumplimiento de sus atribuciones y objetivos.

La Constitución Mexicana de 1917 precursora de las Constituciones Sociales, porque incluye en ella derechos y garantías sociales, no es del todo comprendida, circunstancia por la cual, hemos visto la necesidad de tratar de orientar y aclarar en lo posible las confusiones que ésta presenta.

Asimismo como resultado de los distintos movimientos político-sociales que se han suscitado en el curso de nuestra historia, ya como país independiente, se han generado cambios importantes en el número y complejidad de las atribuciones -- que el pueblo mexicano ha ido encomendando al Estado. Cada uno de estos cambios ha ido acompañando, las más de las veces, de un señalamiento formal de cómo la Administración Pública -- debe establecer o allegarse los medios más idóneos para alcanzar los objetivos que se le han señalado.

Sin embargo, conviene también agregar que, quienes han tenido en sus manos la responsabilidad de asignar al Estado, en nombre de la colectividad, sus fines y objetivos - tanto permanentes como coyunturales-, han estado generalmente más atentos a la enunciación general de dichos objetivos que al señalamiento preciso de los medios administrativos para alcanzarlos.

La dualidad de funciones que el Presidente de la República respecto a la Administración Pública tiene que efectuar por así imponerselo la Constitución, es algo que no es admitido por la Doctrina del Derecho Constitucional; sin embargo a partir de la Constitución Político-Social de 1917, - éste tiene que realizar funciones administrativas públicas y funciones administrativas sociales.

La falta de comprensión del Derecho Social, ocasiona el descuido hacia los necesitados, por lo que consideramos la necesidad de que el Derecho Social tenga una mayor difusión como cátedra en nuestras universidades así como que se dé a conocer a todo el empleado de la administración pública y con mayor razón a todos los trabajadores que laboran en los órganos de carácter social.

Se ha producido reiterados intentos por establecer una Administración Pública ágil y flexible, sin que se haya conseguido llegar a implantar -como se intenta ahora- un mecanismo institucional encargado de la promoción, coordinación y evaluación permanentes de las reformas administrativas, que se requieran para garantizar el eficaz cumplimiento de los cada vez más amplios objetivos del Estado.

Por otra parte, los cambios administrativos han existido casi siempre y seguirán ocurriendo en el futuro. Pero por no haberse contado con un mecanismo para coordinar de una manera deliberada dichas modificaciones, a lo largo del tiempo se han acumulado transformaciones atomizadas y descoordinadas que, en ocasiones, duplican o contradicen los objetivos, las políticas y las funciones de otras dependencias y organismos públicos ya existentes.

Se puede decir que, si bien en lo general cada institución u organismo gubernamental ha podido elaborar sus programas de una manera adecuada, en conjunto éstos no siempre han resultado compatibles entre sí, con el correspondiente desperdicio de esfuerzos y recursos.

La creciente complejidad del aparato administrativo - estatal ha provocado también un desconocimiento generalizado de muchas de las tareas que tiene a su cargo el sector público, así como de la naturaleza y objetivos de algunos organismos que lo integran. Ambos fenómenos se observan, tanto entre los servidores públicos como entre los beneficiarios de la acción gubernamental.

En tal virtud, el mecanismo coordinador y operativo, delinador de la Reforma Administrativa, al propugnar por los cambios en toda la Administración Pública, repercute en forma muy directa en la impartición de la Justicia Laboral, en sus órganos y estructuras; que pretendiendo dinamizar y agilizar diversos vicios, tuvo como principio rector el desconcentrar del Distrito Federal, las Juntas de Conciliación y Arbitraje en Material Federal, para evitar así que el trabajador realizara gastos que a la larga resultarían infructuosos, para lo cual, ahora cuentan con una Junta de Conciliación y Arbitraje en las capitales de los Estados, que por otra parte vino a repercutir en forma muy directa en la salvaguarda de los intereses patronales, ya que las más de las veces se tenían que girar exhorto para deshogar diversas diligencias, lo cual en sí mismo representaba retardar el fallo (ludo) de la autoridad, y por consecuencia lógica en el supuesto caso de que no probara su acción indicaba el pago de salarios caídos.

La Reforma Administrativa no llega a desconcentrar el tratamiento de los asuntos colectivos y única y exclusivamente

conocen de conflictos individuales a los cuales nos hemos referido líneas arriba.

Si bien es cierto en lo general, la Reforma Administrativa vino a coadyugar en la pronta impartición de la Justicia Laboral; en lo particular, representó un problema tanto para las partes contendientes en un litigio, tanto para las autoridades encargadas de definirlo, y que fue ovular que tomó desprevenidas a todo mundo, llenando desde la cuestión meramente administrativa; hasta la falta de personal altamente calificado en lo Jurídico, por ejemplo; circunstancias que consideramos se han ido superando en el desarrollo de la desconcentración y que en suma podemos considerar como altamente beneficiosa para las relaciones laborales tal medida.

C A P I T U L O P R I M E R O

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

- a) Análisis conceptualógico**
- b) Objetivos**
- c) El Estado Mexicano**

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES GENERALES

El estudio de la Administración Pública, ha venido -- incrementando su importancia en los últimos años. La evolución que ha caracterizado a la ciencia administrativa en general, obliga a reparar algunos conceptos básicos en un intento de establecer, preliminarmente algunas convenciones de trabajo útiles para los planteos que se harán en este capítulo.

Esto es particularmente necesario porque las técnicas de la Administración, por su carácter relativamente novedoso y por su índole interdisciplinaria y sintética, se encuentran todavía sujetas a una Plétora de Escuelas en competencia, a un poliglotsmo de convenciones técnicas; y por la misma razón, a una confusión entre diferentes lógicas. - No se puede decir que se cuente ya con una tradición de convencionalidad relativamente universal en ese terreno. Cada una de las Escuelas que compiten entre sí, consideran como lo más importante demostrar el error fundamental de las demás, consumiéndose en buena medida el tiempo y el talento de los escasos recursos disponibles en luchas internas entre los representantes de distintos enfoques administrativos de carácter teórico.

La Administración de los asuntos públicos por medio de una burocracia profesional, "ha existido siempre ahí donde - ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio". (1)

En el antiguo Egipto y en Babilonia, ya es posible encontrar poderosas burocracias de Escribas jerarquizadas por los Sacerdotes. Si podemos considerar a la Estadística y al impuesto como signos de un sistema administrativo altamente centralizado y estructurado, ya en la época de la Quinta Dinastía Egipcia (2,500 a 2,350 A.C.) hallamos estos factores. También en los Valles del Indo y del Ganges, florecieron imperios regidos con ayuda de una administración cuya -- eficacia puede aún apreciarse en las ruinas, que han quedado de los sistemas de canales, las urbes y otros vestigios. El Imperio Romano también dependió en gran medida de un sistema riguroso de administración. La burocracia tradicional china, ha merecido estudios especiales por parte de diversos expertos.

Tras el paréntesis que significa para Occidente la --- Edad Media, el nacimiento de los modernos Estados nacionales, se caracterizó por el resurgimiento de la centralización y - la jerarquización de las funciones burocráticas.

(1).- Jacoby Henry.- La Burocratización del Mundo.- Editorial Siglo XXI.- México, D.F., 1971.- pp. 11-12

Ya en la época moderna, en el siglo XVIII, aparecieron primero en Francia y después en Prusia, los teóricos de la administración que adoptaron el nombre de los Comercialistas. Este grupo además de haber incorporado a la administración civil, conceptos de origen militar como "Plana Mayor" (Staff) o, "Jerarquía", hizo el primer intento por definir la administración pública como una estructura burocrática formal. Los Comercialistas no parecieron influir directamente en la administración pública mexicana; en aquella época, el país aún no era independiente. Pero algunas de sus ideas, previamente asimiladas por otros países -básicamente la metrópoli española-, llegaron posteriormente a México a través de instituciones específicas.

Con la conquista de Europa por Napoleón, la concepción francesa del Derecho Administrativo alcanzó gran auge en todo el mundo occidental. Esta concepción, fundamentalmente jurídica, tuvo pronta aceptación en México por razones diversas y sigue --prácticamente gozando de validez hasta la fecha, si bien el transcurso del tiempo y las experiencias de la realidad administrativa mexicana le han dado características muy especiales.

A fines del siglo XIX, Woodrow Wilson en los Estados Unidos y Max Weber en Alemania, estimularon los estudios sobre las estructuras de gobierno y el análisis de diversos aspectos del macrosistema político social, en el que la administración pública se haya inserta. De entonces a nuestros días los estudios ad-

ministrativos se han enriquecido con una gran variedad de enfoques entre los cuales destacan los conocidos "Administración Científica"; movimiento de origen básicamente empresarial, iniciado por el Norteamericano Taylor y por el francés Fayol; los basados en los estudios de Psicología Social y conductistas realizados, sobre todo, -- a partir de la segunda guerra mundial; los que parten de las aportaciones que, sobre Planificación, control de proyectos y administración por objetivos, han hecho los economistas contemporáneos; los que se apoyan básicamente en técnicas de base matemática como la investigación de operaciones, la teoría de decisiones y de juegos, las ciencias de la computación y otras, desarrolladas sobre todo a partir de la cuarta década de este siglo y finalmente, los que buscan emplear una óptica integradora o sintética, que tiene su origen en los -- aportes del enfoque de sistemas.

La administración pública mexicana ha sido absorbiendo, - a lo largo de su historia, de una manera gradual y no siempre homogénea, estos aportes.

Algunas entidades públicas, sobre todo las relativamente más nuevas y de mayores recursos, han podido incorporar y utilizar progresivamente los principios de la planificación, las nociones del control y evaluación de proyectos, las técnicas derivadas de la investigación científica, las de la computación y los criterios del llamado "Desarrollo Organizacional " .

En últimas fechas, y a medida en que se toma conciencia de la complejidad actual del aparato administrativo del sector público, se ha empezado a hacer uso del concepto de agrupaciones sectoriales, así como del enfoque de sistemas.

En México la administración pública: en México la administración pública así como la administración social, tiene sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Título Burgés), de acuerdo con el Maestro Trueba Urbina, nuestra Constitución, es político-social.

Desde el punto de vista formal, corresponde al poder Ejecutivo Federal, administrar y vigilar que se cumplan con eficiencia los servicios públicos que corresponden a la administración pública y los servicios sociales de la administración social, porque servir a la comunidad es uno de los principales fines del Estado. En el caso de la administración social, esta se dirige a una clase de individuos que por circunstancias homogéneas aunque de procedencia heterogénea, son los que se van a beneficiar con los servicios que esta les va a proporcionar, y estos son de carácter social, porque van a proteger a una clase social (Proletarios).

I.- Las bases constitucionales de la administración pública, las encontramos en la parte orgánica de la Constitución política-social de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el título tercero capítulo III del Poder Ejecutivo; en los artículos del "80 a 83 y 115" (2), que se refieren al poder ejecutivo encargado de la administración pública y el 115 a la libre administración del municipio. "La administración pública desde el punto de vista formal, se identifica dentro del sistema constitucional con uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del estado" (3).

Por identificarse la administración pública con uno de los tres poderes en los que se encuentra dividido el estado moderno, al Presidente de la República también se ha llamado como el "Administrador del Estado"; pero este no se limita solamente a administrar, sino que tiene otras muchas funciones y facultades tan importantes como la Expedición de Leyes, Reglamentación, Promulgación y Ejecución de las mismas que expida el Congreso de la Unión, y las demás mencionadas en el Art. 89 constitucional.

(2).- Trueba Urbina A.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. T.I.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1973.- p. 232

(3).- Fraga G.-Derecho Administrativo.-Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1948.- P. 229

CONCEPTO

Los órganos supremos, por prescripción del pueblo soberano representado en el Congreso Constituyente de 1916-1917, no está por más decirlo, son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

La titularidad del órgano Ejecutivo reside en el Presidente de la República, quién cuenta, con auxiliares para el desempeño de los asuntos, necesidad provocada por la extensión de los fines del Estado Político y la de la diversificación de las tareas públicas.

La función constitucional del Órgano Ejecutivo, es la administración para la exacta observancia de las leyes expedidas por el Órgano Legislativo en el ejercicio de sus facultades.

En un recto procedimiento, es dable analizar en este momento la connotación del concepto Administración Pública, para fijar así los límites de la competencia del Órgano Constitucional en examen.

El Maestro Andrés Serra Rojas opina que "El concepto - Administración en su aceptación general, se refiere a cualquier actividad pública o privada". (4)

(4).- Serra Rojas Andrés.- Ciencia Política, Instituto Mexicano de la Cultura.- México, D.F., 1972.- p.46

El Maestro Humberto Briseño Sierra, considera por su parte que la Administración Pública consiste en ... "la actividad práctica del Estado, para cuidar, de un modo inmediato los intereses públicos que asume como propio fin". (5)

En la misma obra, el jurista en cuestión señala que -- hay "... quienes intentan separar administración y actividad judicial, sosteniendo que la primera es toda actividad que el Estado o cualquier corporación de derecho público desarrolle, en su propio orden jurídico, para reconocer sus fines y no pertenezca a la esfera de la legislación no de la administración de justicia..." (6)

Fernando Garrido Falla en su conocida obra "Tratado de Derecho Administrativo", recurre a la etimología a efecto de precisar el sentido de la palabra "administrar"., determinando que proviene del latín, donde se forma con las palabras "ad" y "ministrare", que significan "servir" (7). En esa relación de ideas, también estima que hay otra corriente de autores que encuentran la etimología en la contracción latina "ad manus tra here", que alude a la idea de manejo o gestión.

De lo que deduce que la administración se refiere a -- gestión de asuntos o intereses ejercida de modo subordinado.

(5).- Briseño Sierra.-El Proceso Administrativo en Iberoamérica. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. Estudios Comparativos (b) Estudios Especiales. No. 8.- México, D.F., 1958.- p. 26

(6).- Briseño Sierra,.- Op. Cit. p. 27

(7).- Garrido Falla, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo.- p. 23

Adolfo Merkl, en la Teoría General del Derecho Administrativo, observa dos sentidos, uno lato y otro estricto, - del concepto administración.

En un primer orden, llama administración a "... toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos..." (8)

Administración, en el sentido restringido resulta ser "La actividad total del Estado para alcanzar sus fines" (9)

A lo que Otto Mayer agrega "... bajo su orden Jurídico exceptuada la Justicia"... (10)

El citado maestro Serra Rojas completa la idea que - en primer término se refirió en los términos siguientes :
"La doctrina administrativa distingue dos conceptos fundamentales de administración. El primer concepto se reduce a la función de administrar. El segundo, hace referencia a los diversos órganos a los que se encomienda la función de administrar".
(11).

De las ideas expuestas precedentemente, podemos colegir que por administración se entiende el conjunto de actos encaminados a la conservación y mantenimiento de un patrimonio, - sea propio o ajeno.

(8).- Merl Adolfo.- Teoría General del Derecho Administrativo P. 8

(9).- Merl Adolfo.- Op. Cit. P.9

(10).- Merl Adolfo.- Ibidem. p. 10

(11).- Serra Rojas, Andrés.- Op. Cit. p. 48

Si las ideas contenidas en el párrafo anterior son materializadas para el caso de la administración pública, resulta que esta es una estructura político-jurídica originada en la constitución que comprende toda la actividad gubernamental, salvo las funciones legislativas y judiciales.

Dicho de un modo más concreto, La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder ejecutivo, que tienen por finalidad realizar -- las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

a) ANALISIS CONCEPTUOLOGICO

Para efectos del desarrollo de este trabajo proponemos distinguir, convencionalmente, al fenómeno del cambio administrativo normal, de lo que pueden ser la reforma y la reestructuración o revolución administrativa.

El cambio administrativo ocurre por procesos y sin que se generen mayores problemas. Conforme las técnicas administrativas van avanzando, las funciones y los objetivos del Estado aumentan; la maquinaria administrativa crece y, consecuentemente, el personal administrativo y las instalaciones con que cuenta se desarrollan en forma paralela.

La característica principal del cambio administrativo es que éste produce generalmente un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias. Generalmente, esto conduce a un círculo vicioso en el cual, por ejemplo, no se asignan nuevos recursos a un organismo porque este es ineficiente y en consecuencia, continúa volviéndose cada vez más inadecuado por la falta de dichos recursos.

Por otra parte, los conglomerados sociales tampoco pueden evitar el cambio, puesto que siempre existe cierto dinamismo que proviene, entre otras causas, de :

- 1.- Las variantes relaciones con el medio ambiente
- 2.- Las nuevas ideas y las innovaciones.
- 3.- Presiones poderosas en favor del progreso, - que pretenden la erradicación de males sociales observables, y
- 4.- La tendencia natural a comparar y evaluar las actividades sociales.

El cambio no es siempre el resultado de una previsión deliberada, en tanto que una reforma sí requiere una previsión razonada que dé base a la decisión de la autoridad responsable. La reforma de una oficina requiere la decisión del jefe de esa oficina; la de una Secretaría, la decisión del Secretario; la del Poder Ejecutivo, la decisión del Presidente de la República.

El cambio administrativo se produce, por lo general, sin grandes fricciones; se ajusta a los intereses existentes, se puede negociar su velocidad, y se renuncia a hacer modificaciones que pudieran encontrar obstáculos de importancia. La reforma, por su parte, se caracteriza por encontrar resistencias que hay que vencer.

Sin embargo, una nota característica de las sociedades contemporáneas es la tendencia a innovar y enfrentar las resistencias e inercias de los sistemas. Las razones que tienden a generar en una sociedad la conciencia de la necesidad de una reforma administrativa provienen, por lo general, de algunos de los siguientes cuatro presupuestos fundamentales :

- 1.- Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado y los objetivos del Gobierno.
- 2.- Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos que necesariamente conllevan una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración, en lo general y en lo particular.
- 3.- Cambios de personas en la dirección del Sector Público, lo cual implica una interpretación de los medios de acción y de las estrategias del Estado para el cumplimiento de sus objetivos.
- 4.- Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o por la inclusión de variables cuya existencia o, por lo menos, cuya fuerza no se había relevado debido a un análisis incompleto de la situación.

Por su parte una reestructuración radical o revolución administrativa, si bien puede ser resultado de la operación de mecanismos de reforma, se diferencia completamente de ésta en que no es permanente, sino que constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas, de raíz, pero discontinua en el tiempo. Este tipo de reorganizaciones se hace necesario de tiempo en tiempo para corregir deficiencias o adaptar el sistema a las nuevas políticas de un titular del Ejecutivo. Pero no puede pensarse en que sea conveniente llevar a cabo reorganizaciones de este género con demasiada frecuencia, pues ningún programa podría cumplirse adecuadamente un clima de ausencia de normas o directrices de acción, aceptadas en forma general y para un período adecuado de tiempo por el mecanismo estatal.

Desde el punto de vista de los ámbitos de su acción y de su extensión, la reforma administrativa puede ser denominada Micro o Macrorreforma. La convención de trabajo que se ha venido utilizando en México define a las microreformas como aquellas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, y como macrorreformas a aquellas que son comunes a partes completas del sector público o a éste en su conjunto. (12)

(12).- Véase, López Portillo José: La Reforma Administrativa. Conferencia, 1970.

Desde el punto de vista de los resultados que pretenden alcanzar, se pueden concebir reformas de tipo eficientista o de tipo eficacista. Las primeras son las que solamente intentan el mejoramiento de la eficiencia (relación cost-beneficio) y la economía del gasto, sin que la preocupación básica radique en el logro, adecuado o no, de los objetivos sustantivos o trascendentes encomendados al aparato administrativo. Una característica básica de las reformas eficientistas es que sus objetivos se traducen finalmente en la postulación de "la reforma por la reforma", lo cual la convierte en un fin en sí misma y no la observa como el medio que es, o sea como un instrumento para la consecución de objetivos ulteriores. Generalmente este tipo de enfoque predomina en las actividades -- orientadas a la consecución de ganancias o dividendos.

Por su parte, las reformas eficacistas -- que surgen básicamente por los problemas característicos que confronta el Sector Público -- se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente, de los objetivos que tiene encomendados el Estado como ejecutor de la voluntad popular. Generalmente, tratan de conseguir que todos los elementos del aparato estatal, -- tanto individual como colectivamente, puedan cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, pero coadyuvando al logro de los objetivos de conjunto de la Administración.

La Administración Pública, por su propia esencia, se puede ver obligada, en ocasiones, a sacrificar su eficiencia de uno o más de sus elementos, en aras de la eficacia global. Ningún reformador administrativo debe pasar esto por alto, si bien, desde luego, lo anterior debe procurarse también dentro de límites razonables de eficiencia.

Las reformas administrativas pueden llevarse a cabo con un mayor o menor grado de participación. Por señalar sólo los extremos o tipos puros (que nunca se dan completamente en la realidad social), tenemos, por un lado, a las reformas autocráticas y por el otro a las reformas anárquicas y sin control.

Lo más próximo a las primeras, serían las reformas "de gabinete", concebidas por una sola persona o por un pequeño grupo de técnicos o especialistas, que generalmente se formalizan en una ley o reglamento en el cual se ordena, obligatoriamente, el cumplimiento detallado, de los proyectos concebidos por el grupo de técnicos, sin contar con la opinión ni el consenso del resto de los administradores públicos.

En ocasiones, con base en esa norma o en ese reglamento, el pequeño grupo de expertos hace, desde su "Torre de Marfil", todos los planteamientos de la reforma; pública "recetas" y ordena que se lleven a cabo, desde arriba, todos los procesos que considera convenientes.

Las reformas de este tipo casi nunca tienen éxito, como lo demuestran, por ejemplo, los intentos realizados en 1937 en el Brasil, a través del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), y en 1958, en Venezuela, cuando con la Comisión de Administración Pública se trataron de llevar a cabo reformas desde fuera de las propias dependencias. (13).

Por lo general, este estilo de reformas se plantea cuando un nuevo Gobierno asume la administración de un país y, al tratar de ofrecer "recetas" y soluciones prontas al electorado nacional, cae en la elaboración precipitada de normas jurídicas que, en ocasiones, llegan a establecer un grado inconveniente de detalle, intentando regular hasta el último trámite procedimental del programa de reforma. Los ejemplos históricos de este tipo de medidas demuestran que las más acabadas concepciones y los modelos académicamente más perfectos, si no son negociados con quienes habrán de participar en la implementación de la reforma -aunque se establezcan por la vía jurídica y con la fuerza de la autoridad- no pasan de ser meros buenos deseos o ejercicios teóricos que no llegan a traducirse en el cambio de realidades concretas.

(13) Ver, Brewer-Carias, Allan, La Reforma Administrativa en Venezuela, 1969-1971, pág. 2 y 15.

La reforma administrativa tiene un ritmo y un tiempo de madurez que no pueden ser violados; la urgencia y el subsecuente apresuramiento no justifican el uso de métodos autocráticos, que generalmente producen efectos negativos; más aún, el caso de la Administración mexicana -inbuida desde la Colonia de un espíritu tan autónomo que inclusive llegó a generar la frase "obedezca, pero no se cumpla" frente a las instrucciones venidas de la metrópoli- si no se programó las reformas con la participación activa de los empleados y funcionarios públicos afectados, se está invitando a que las instrucciones se ignoren o bien se obstaculicen en los niveles operativos.

En el otro extremo encontraríamos a las reformas que, en aras de una total participación de opiniones, gustos o intereses, carecieron de directrices previas de coordinación y en los cuales se pretendiera sumar toda la gama de ideas y metodologías posibles sobre la reforma a efectuar, como si de la simple acumulación de opiniones e intereses pudiese establecerse un programa coherente.

Aún en caso de que esto pudiera intentarse en el largo plazo, lo más probable es que, al atonizarse los esfuerzos reformadores a corto término, se generarían proyectos antitéticos, ya que cada unidad reformaría sus elementos

internos sin tomar en cuenta las necesidades y criterios de las demás, suboptimizando así el funcionamiento global; porque cada elemento tendería a conseguir metas individuales - que no siempre serían las más adecuadas para el conjunto del sistema.

Lo más cercano a este tipo puro es, en un ritmo - mucho más lento, el mero cambio administrativo descoordinado, que afecta en forma distinta a las diversas instituciones distorsionando a largo plazo el funcionamiento del sistema global.

Un programa de reforma adecuada, a nuestro juicio, debe intentar un equilibrio dinámico entre estos extremos. - Por ello, debe contar con directrices y pautas de coordinación de los esfuerzos reformadores, pero también debe ser lo suficientemente abierto y democrático como para que en él -- puedan tener una participación adecuada todos los niveles administrativos, en la medida de sus propios ámbitos de acción.

La más amplia participación sirve para generar una mejor motivación, así como para compatibilizar los esfuerzos y la información que permiten hacer factibles las mejoras de ciertos elementos en un medio ambiente dado. No basta tener la autoridad y la responsabilidad -como ha dicho el Lic. José López Portillo- (14) es necesario, además, intentar tener la

(14). Discurso de toma de posesión de la Dirección General de la Comisión Federal de Electricidad (9-VIII-72)

razón y para conseguirlo debe buscarse que participen en los esfuerzos de reforma quienes tienen la información de primera mano y la experiencia operativa de muchos años.

REQUISITOS MINIMOS PARA UNA REFORMA

Generalmente se conviene que toda reforma requiere, si ha de tener éxito, por lo menos cierto grado de autoridad, técnicas, recursos y tiempo. (15)

La combinación de estos cuatro elementos, es, en alguna medida, la mezcla que da cuerpo a una reforma y la hace efectiva.

La autoridad, en una reforma democrática, proviene no sólo de la decisión que se tome al más alto nivel para iniciar la reforma, sino también de la participación y el consenso logrados para cada etapa de la reforma.

(15) .- Ver al respecto : Martínez Cabañas Gustavo, Bases para una Reforma Administrativa, Revista Comercio Exterior, Nov. de 1966, pp. 820-822.

La necesidad de contar con medios técnicos proviene de que la reforma requiere -y debe impulsar- una mayor racionalidad, una menor dependencia del empirismo y -de la improvisación, aun las que están basadas en la buena intención y la vocación de servicio.

Conviene, por lo mismo, tanto la institucionalización de los mecanismos para ejercer tal autoridad y tal -consenso, como la implantación de órganos de apoyo técnico, integrados por especialistas de las ciencias y técnicas administrativas, económicas y jurídicas.

Toda reforma, como esfuerzo extraordinario para -producir deliberadamente innovaciones en las trayectorias -de una organización, implica asimismo un consumo extraordinario de energía, por lo cual deben asignarse los recursos necesarios para que se puedan alcanzar, a un nivel satisfactorio, los objetivos de la reforma. Ya se dijo también que -las reformas tienen un ritmo y, por lo tanto, requieren tiempo de desarrollo. Martínez Cabañas señala con respecto a los requisitos de técnicas y tiempo, lo siguiente :

"Reformar cualquier unidad administrativa, oficina, departamento, dirección o secretaría de Estado, representa -siempre serios problemas. Mucho mayor es aún la complicación si se trata de modificar todo el aparato administrativo de un gobierno, tanto en sus dependencias tradicionales - secreta-

rias o departamentos- como en el complejo mundo de los organismos y empresas descentralizados, que en su conjunto integran lo que se reconoce como el sector público".

"La reforma administrativa de fondo debe partir - de un estudio cuidadoso y lo más complejo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización, o como a veces sucede, la ausencia total de organización, es decir el caos".

"Es por eso que se recomienda que toda reforma autentica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un diagnóstico de la situación existente. Para lograr esto, las técnicas administrativas han experimentado avances muy considerables".

"El diagnóstico debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública. Dichos objetivos se encuentran consignados en la legislación que crea o reglamenta la actividad de que se trata".

"La reforma administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, no importa que el plan de su totalidad se lleve muchos años en reg

lizar. Es indispensable tener una concepción de conjunto, es por esto que se requiere que la reforma sea integral, es decir, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentarían modificaciones debido a la reforma que se pretende implantar".

"Una reforma administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la administración. Una vez hecha esta tarea, examinar con qué medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución, de ahí que sea prácticamente imposible señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras."

(16)

En nuestro país las autoridades responsables han reconocido, desde el principio, que "no es labor para unas semanas o para unos meses, es una tarea de estudio y preparación que abarcará años, como ha sucedido en otros países que han emprendido trabajos similares, y requiere del concurso de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos".

(16).- Martínez Cabañas Gustavo, Bases para una Reforma Administrativa.-Revista Comercio Exterior, Nov. 1965.- p. 823

EL PROCESO DE LA REFORMA

El proceso de la reforma administrativa puede enunciarse sintéticamente en la siguiente secuencia de etapas y momentos :

ETAPA I.- Programación de la Reforma.

MOMENTOS :

- A) Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.
- B) Selección, por parte de las autoridades, de objetivos de la reforma administrativa e indicación de prioridades a alcanzar, en el marco de la situación.
- C) Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) - para alcanzar los objetivos escogidos.

ETAPA II.- Instrumentación de la Infraestructura.

MOMENTOS :

- A) Implantación de los mecanismos legales y administrativos para la reforma administrativa.
- B) Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer -en -

cada institución, sistema o sector-, los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.

- C) Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones; lo cual lleva finalmente a la tercera etapa.

ETAPA III.- Ejecución de reformas concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma. Esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de las reformas, ya que aun habiéndose cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esta decisión hace -- que la realidad siga igual y no se puedan realizar las innovaciones.

ETAPA IV.- Control.

MOMENTOS :

- A) Medición de los resultados obtenidos
- B) Evaluación de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, - así como posibles causas.

- C) Sugerencias de medidas correctivas a los grupos decisivos que puedan modificar los decisiones iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformulación a la administración.

El proceso en términos de decisiones.

Cada uno de estos momentos se caracteriza por requerir de decisiones al más alto nivel y de recursos apropiados para su cumplimiento. No basta la decisión inicial de formular un diagnóstico -- global. Si dicho diagnóstico ha de servir de base para elaborar un programa de acción, es necesaa-- ría una nueva decisión, en la que se señalen las -- propiedades que considere urgentes el Ejecutivo. - Esta decisión permite, en algunos casos, instru-- mentar la infraestructura de mecanismos de reforma, pero nuevamente se requiere de decisiones especfi-- cas para implantar las recomendaciones que formulen tales mecanismos. Cada cambio cambia la situación - anterior, lo que es sin duda un cuance, pero a su vez exige nuevas decisiones. Se trata, de hecho, de una verdadera cadena de decisiones.

Cada una de estas decisiones genera, asimismo, una demanda diferente de recursos para llevarlas a cabo; no es igual el número de horas-hombre o de recursos materiales o financieros que insurge la elaboración de un diagnóstico, que los que requiere, por ejemplo, la generalización de las medidas que recomienda dicho diagnóstico. Esta demanda de recursos humanos o financieros adicionales, en ocasiones, determina la posibilidad o la oportunidad de llevar a cabo las medidas de reforma programadas, muchas veces sin poderse apegar a las prioridades recomendadas por los programadores o técnicos de la reforma.

CONCEPTO

Por lo anterior, proponemos entender, para efectos del desarrollo de este estudio, la reforma de la administración pública como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto aquellos considerados como coyunturales, como a los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la administración pública, en su conjunto.

Este proceso debe ser necesariamente deliberado - por parte de las altas autoridades gubernamentales y, si ha de tener éxito, debe contar además con la plena participación de todos los servidores públicos de los diversos niveles administrativos que componen la Administración Pública. Debe, asimismo, estar apoyado en los principios de las ciencias y técnicas administrativas y orientarse a revisar y evaluar los sistemas, los procesos, las estructuras y el desempeño de la administración pública, tanto en la acción de cada uno de los elementos como en la de todo el conjunto, para proponer y llevar a cabo las modificaciones y mejoras que se vayan requiriendo. Generalmente este proceso se enfrenta a los obstáculos normales que genera toda innovación y, por -

lo mismo, debe contar con el apoyo político y la estrategia de implantación que le permitan vencer la resistencia que - le opongan los intereses formales e informales que habrán - necesariamente de afectarse.

Debido a que la administración no existe en el vacío, sino que forma parte de un sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, no es un fin en sí misma, sino que debe considerársela un medio para alcanzar los fines que se proponga una sociedad organizada - jurídicamente. Por esta razón una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político. Como todo proceso de reforma, exige a su vez ser administrada y programada; esto implica contar con mecanismos institucionales adecuados de cooperación y apoyo así como una estrategia apropiada, para lo cual conviene contar con un modelo básico y con objetivos bien definidos.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

b) OBJETIVOS

La reforma administrativa, como esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al Sector Público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son: incrementar la eficiencia y la eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno.

Básicamente, el proceso de programación de la reforma administrativa se concibió para reportar beneficios directos a los seres humanos que participan en el acontecer administrativo y ello porque, sólo así, se podrían señalar las responsabilidades de cada quién a su correspondiente nivel.

Por lo tanto, la reforma pretende desarrollar una administración pública que permita :

- Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible, los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la nueva estrategia de desarrollo económico y social.

- A los responsables de las instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, y fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

- A los trabajadores al servicio del Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servicios públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del -

pase garantizando, al mismo tiempo, sus derechos y atendiendo a sus necesidades.

- A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

PROGRAMAS QUE INTEGRAN EL PLAN GLOBAL

El plan global pretende garantizar que la revisión interna de las instituciones se lleve a cabo sin desconocer - los análisis que habrán de realizarse en torno a los sistemas y sectores macroadministrativos. De no tenerse este cuidado, como ya se ha dicho, se podrían duplicar esfuerzos, o conseguir resultados parciales o totalmente contradictorios.

Por ello, el proyecto de Bases para el Programa - de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, planteó la posibilidad de llevar a cabo once programas . El primero de ellos, se refiere a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve, fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección, control) y se relacionan con la racionalización de las acciones sectoriales y regionales del Sector Público.

A continuación se enuncian los once programas, con su correspondiente objetivo central :

I.- Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa.-

Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación necesarios para compatibilizar el proceso en su conjunto.

II.- Reorganización y adecuación administrativa - del sistema de programación.

Persigue sentar las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.

III.- Realización del gasto público.

Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, - coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.

IV.- Estructuración del sistema de información y Estadística.

Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.

V.- Desarrollo del sistema de organización y métodos.

Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.

VI.- Revisión de las bases legales de la actividad pública y federal.

Intenta llegar a compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, a fin de proponer a su titular las medidas que permitan contar con sistema jurídico administrativo coherente

y que responda a los requerimientos de la -
nueva estrategia de desarrollo del país.

VII.- Reestructuración del sistema de administra-
ción de recursos humanos del sector público.
Busca resolver de manera integral la proble-
mática de la administración y el desarrollo
de los recursos humanos del sector público, -
mediante sistemas de planeación de recursos
humanos, empleo, capacitación y desarrollo -
del personal, administración de sueldos y sa-
larios, prestaciones y servicios, relaciones
laborales e información para la toma de deci-
siones.

VIII.- Revisión de la administración de recursos ma-
teriales.
Intenta contribuir a la optimización del gas-
to público a través de la racionalización de
políticas, normas, sistemas y procedimientos
referentes a la adquisición, control de exis-
tencias y aprovechamiento de materiales, equi-
pos y herramientas, así como de los bienes in-
muebles del sector público federal.

IX.- Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.

Tiende a optimizar, relacionar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos o informática de la administración auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.

X.- Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental.

Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.

XI.- Macroreforma sectorial y regional.

Busca dotar a la administración pública de -
mecanismos que permitan racionalizar sus fun-
ciones en los ámbitos sectorial y regional,
sentando las bases para un adecuado crecimien-
to sectorial del país y para un desarrollo re-
gional equilibrado. (17)

(17). Véase : "Programa de Reforma Administrativa", declara-
ciones del Secretario de la Presidencia, Lic. Hugo
Cervantes del Rfo. "Mercado de Valores", No. 44 del
1^a de Nov. de 1971.

CRITERIOS PARA SU INSTRUMENTACION

La estructuración de los once programas, convencionalmente en torno a grandes áreas o sistemas comunes (los diez primeros) o bien de sectores de actividad (el undécimo), no se hizo con la idea de establecer una secuencia necesaria de prioridades, a la que son tan ajenos los teóricos de la reforma. Se parte de la conciencia de que la acción reformadora efectiva se lleva a cabo, en la realidad, por medio de proyectos específicos, que únicamente se refieren a la parte del área del estudio y no siempre se pueden realizar simultáneamente, ni en un sólo intento. El programa global, en su conjunto, constituye sólo un marco de referencia.

La instrumentación de proyectos específicos y de acciones concretas de reforma, obedecerá siempre a decisiones políticas concretas que atienden a su viabilidad, de acuerdo con las circunstancias del momento o la prioridad que se les haya otorgado.

Debe buscarse, sin embargo, que los proyectos iniciales tengan un efecto multiplicador que los constituya en polos de acción y fuentes generadoras de nuevos y más profundos cambios. En cada caso se han ido tomando en cuenta la amplitud -

del campo de acción, la magnitud de los obstáculos por remover y el empleo racional de los escasos recursos humanos especializados, así como los recursos financieros disponibles.

Los proyectos específicos de reformas, basados en este marco general de referencia, han ido indicando y habrán de señalar las modificaciones que pudieran requerir las normas jurídicas que sirven de base a la actividad administrativa pública. No obstante, para dar tiempo suficiente a las autoridades competentes para la meditada revisión de esas bases legales, se ha procurado realizar, al principio, aquellas reformas que no impliquen necesariamente el cambio de tales disposiciones. Pero estas habrán de proponerse cuando se consideren indispensables.

Esta estrategia no significa tampoco que las reformas parciales -que se proponen tanto para el ámbito de las -- instituciones, sistemas o sectores- impliquen el ataque de -- puntos aislados en forma incoherente. Se pretende que, por -- medio de los mecanismos de coordinación y de los sistemas de -- comunicación previstos, dichas acciones, si bien separadas en el tiempo o en el espacio, se ciñan en lo básico al marco de referencia general. Ahora bien, esto debe lograrse por vía de la convergencia y la complementación de los esfuerzos, más bien que forzando las acciones reformadoras para constreñirlas -

dogmáticamente a prioridades y secuencias que sólo pudiesen resultar válidas para la presentación esquemática del modelo teórico.

Por ello no se ha esperado la integración de todo un paquete de reformas de gran impacto, con el único fin de inaugurarlas solemnemente. Se ha procurado, siempre que ha sido posible, identificar problemas concretos para darles soluciones concretas e inmediatas, lo cual ha permitido y seguirá permitiendo acelerar al máximo la implantación de sus beneficios.

Tampoco puede concebirse la secuencia diagnóstico-programación-ejecución con un mismo lapso de tiempo para todos los casos. Algunas áreas han sido de tal manera analizadas y conocidas en el pasado, que han podido empezarse a reulsar de inmediato; otras aún requieren de una fase de investigación dilatada, previa a la sugerencia de medidas de reforma. Puede ocurrir que apenas se estén planteando las bases del diagnóstico de un área, cuando otras ya estén en el estadio de su programación, o en el de su implantación, si no es que en espera de la evaluación de sus resultados. Unas reformas tomarán más tiempo que otras y, por ello, se debe ser sumamente flexible durante su etapa de ejecución.

Finalmente, es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de la reforma. Esta puede realizarse mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y con el programa originales. La ausencia de un programa de evaluación, en ocasiones, que proyectos bien concebidos e inaugurados con gran olvido se lleven a cabo hasta sus últimos efectos. La credulidad y la confianza se van desgastando y toda nueva idea es considerada finalmente irrealizable.

En las tareas de evaluación, el marco de referencia no debe ser utilizado en forma tan rígida que no pueda adaptarse a los cambios que se presenten en la realidad, producto muchas veces del éxito mismo o del tropiezo que vayan encontrando los programas de reforma. Esto no quiere decir que el marco de referencia original debe ser descartado o modificado de tal manera que su empleo sea inútil, pero tampoco debe ser tan rígido que se convierta en un dogma inoperante.

La reforma resulta ser, así, un proceso técnico-político permanente de revisión y racionalización, que debe retroalimentarse de una manera constante. El proceso de reforma se concibe como una tarea sistemática y continua, y sus resultados han de considerarse siempre como punto de partida para nuevas mejoras.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

c) EL ESTADO MEXICANO

Intentar el análisis de la capacidad política y administrativa del Estado Mexicano, nos plantea, en principio, dos requerimientos básicos: el primero, señalar convencionalmente el alcance que se habrá de dar a la idea misma de capacidad política y administrativa del Estado, aclarando los límites dentro de los cuales habrá de desarrollarse - Este capítulo y en segundo término explicar, así sea someramente, la metodología empleada para su realización.

Propoñemos entender por capacidad política: la aptitud, competencia o potencial de un gobierno para fijar directrices que conduzcan a sus objetivos considerados válidos por una sociedad en un momento dado. A su vez, la capacidad administrativa, considerada como un caso particular o una derivación lógica de la primera, podría ser conceptuada como: el potencial institucional y operativo que permite ir instrumentando, en la praxis social, dicha capacidad política, que a su vez hemos definido como los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la Constitución Política del Estado a que se refiera el análisis.

Se parte del concepto de que un Estado -especialmente aquél que surge de una revolución- consolida su legitimidad, no sólo jurídica sino históricamente, en la medida que va traduciendo en realidades los objetivos que recoge - su plataforma ideológica ; en tanto que dichos objetivos -- presuponen el ejercicio de atribuciones del Estado o el empleo de los medios con que cuenta la Administración Pública para tratar de resolver las demandas populares que le dieron origen. Decimos que este conjunto de objetivos determina y requiere a su vez la designación de instrumentos de acción - o agentes de cambio, tanto de orden político, como económico, social y administrativo, y que estos deben orientarse a la - traducción efectiva, operativa, de las metas que constituye el proyecto de nación que generalmente es plasmado en la -- carta constitucional de cada país.

Obviamente, la capacidad política no se circunscribe exclusivamente a las esferas de acción y comportamiento - que recoge explícitamente el marco institucional del Estado, en tanto que responsable de la Administración Pública. Sue - na parte de la acción política, en efecto, atañe a actividades que con frecuencia escapan a los diversos planteos tradicionales de las ciencias jurídica y administrativa. Sin ignorar su importancia, pero admitiendo que su exploración nos llevaría a terrenos que escapan al objetivo del presente estudio, no analizaremos aquellas capacidades políticas de tipo informal con que suele contar todo Estado para resolver -

el sinnúmero de conflictos de interés que surgen dentro del ámbito del sistema político. Este estudio se limitará, por lo mismo, a la capacidad jurídico-administrativa e institucional que, en última instancia, aparece como el instrumento más importante con que cuentan los Estados modernos para legitimar democráticamente su cotidiano quehacer social.

Cabe agregar también que, si bien tal capacidad -- institucional y operativa podría referirse a todas las funciones estatales, es decir a las encomendadas a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en este caso sólo se hará referencia, fundamentalmente, a las atribuidas al órgano o Poder Ejecutivo, pues ocuparse de las tres rebasaría el ámbito que se ha propuesto esta investigación. No se ha dejado de tomar en cuenta, sin embargo, que la actividad del Poder Ejecutivo Federal en un régimen jurídico como el nuestro está constitucionalmente condicionada, de una parte, por las normas expedidas por el Poder Legislativo cuya función le delimita su ámbito general de competencia, y de la otra, por las resoluciones del Poder Judicial, facultado para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de los mandatos legales-administrativos.

Finalmente se ha considerado -en esta acotación -- convencional de lo materia de este trabajo-, que tanto la capacidad política como la administrativa presentan, a su vez, dos modalidades que conviene tomar en cuenta y que son:

- a) Una amplia aptitud potencial, y
- b) Aquellas aptitudes específicas que, desprendidas de la primera, van tomando cuerpo en la práctica; es decir, van traduciendo efectivamente esa potencialidad en una realidad concreta con operatividad histórica particular.

Así pues, nuestro análisis se referirá, en primera instancia, a revisar la capacidad política formal o potencial que recoge nuestro texto Constitucional actual, haciendo previamente una breve mención de la primera estructura orgánica del México independiente, para efectos exclusivos de comparación. A partir de la capacidad política vigente se intentará una revisión histórica de los principales períodos postrevolucionarios, tratando de buscar en la situación socio-política y económica -esta última interna y externa- los condicionantes que han ido permitiéndole, en cada caso, el establecimiento operativo, real, de instituciones y medidas gubernamentales específicas. Es decir, se buscará analizar la traducción de esa capacidad potencial del Estado a la realidad

histórico-operativa, según ha ido obedeciendo a las distintas estrategias adoptadas por las diversas administraciones que siguieron a la promulgación de la Constitución Política de -- 1917. (18)

(18).- Cuyos postulados prognósticos no han sido todavía cumplidos en su mayor parte como lo reconoció el Presidente Luis Echeverría Álvarez, el 20 de noviembre de 1972: " espero que en los próximos años y lustros de la Revolución Mexicana se obtenga todo lo que falta por realizar a éste movimiento social que todavía no llega a la mitad del camino". (Excelsior, 21 de nov. de 1972).

C A P I T U L O S E G U N D O

LA JUSTICIA LABORAL

- a) **Concepto de Justicia**
- b) **El Derecho Laboral**
- c) **La Justicia Laboral**

C A P I T U L O S E G U N D O

a) CONCEPTO DE JUSTICIA

Primeramente se tuvo de la justicia una idea religiosa que aún subsiste entre los teólogos, que dicen que la justicia es uno de los atributos de Dios que rige al mundo con peso, número y medida.

En Homero y en Hesíodo la justicia está representada por Themis que es una diinidad, ministro de Zeus. Esto indica que los fallos de los reyes en aquellos tiempos se denominaban themistes, porque se suponía que los respaldaban los dioses. Hesíodo dice que la justicia es una virgen dilecta de la prole de Jove, augusta, venerada, que habita el Olimpo. Heráclito la considera como una modalidad de la necesidad física que gobierna al Universo y mantiene todas las cosas en su propio orden y lugar.

En Parménides aparece con carácter metafísico. Expresa el orden absoluto, la necesidad lógica por la cual son imposibles las cosas absurdas.

En los pitagóricos tiene carácter aritmético : "es lo igual multiplicado por lo igual, el número cuadrado".

Los sofistas sostuvieron que lo justo no es obra de la naturaleza sino de la ley y de las convenciones humanas.

Más aún, la consideraron como el resultado de la voluntad de los fuertes que se impone a los débiles. Desde entonces se identificó a lo justo como lo legal.

En Sócrates aparece la justicia como el conocimiento, y, por tanto, la observancia de las verdaderas leyes que rigen las mutuas relaciones de los hombres. Fue uno de los primeros que distinguió las leyes escritas (lo simplemente legal), de las no escritas, afirmando que en éstas radica la verdadera justicia, el derecho natural. Las llamó por ello naturales y divinas.

Santo Tomás dijo que "es propio de la justicia ordenar al hombre en sus relaciones con los demás, puesto que implica cierta igualdad, como lo demuestra su mismo nombre -- (el de la justicia), pues se dice que se ejecutan las cosas que son iguales y la igualdad es con otro". Consiste "en dar o atribuir a cada uno lo que es suyo, según una igualdad proporcional, entendiendo por suyo con relación a otro, todo aquello que le está subordinado o atribuido por sus fines", es decir, todo aquello que debe tener para realizar el fin que Dios ha impuesto a su criatura.

Domingo de Soto dijo que la justicia "consiste en poner medio entre las cosas, por el cual haya igualdad entre los hombres".

Según Kant la justicia "es la coexistencia de las libertades según una ley universal".

La justicia, dicen las leyes de Partida, es - así como fuente donde emanar todos los derechos, y agrega, - que la justicia tanto quiere decir como cosas en que se encierran todos los derechos, por naturales que sean.

La palabra justicia en las leyes romanas se entiende de varias maneras, primeramente, para expresar lo que es bueno y justo, como el derecho natural, enseguida para referirse a lo que es útil a una nación, o sea a todos como el Derecho Civil. Con menos propiedad se dá ése nombre al derecho pretorio, porque cuando se dice que el pretor imparte justicia, aún cuando resuelve contra la equidad, es que se considera, no tanto lo que hace el pretor, sino lo que debería hacer. La palabra justicia, se dice también en sentido figurado del lugar dónde se imparte, es decir, aplicando al lugar lo - que en él se hace.

La doctrina de Justiniano sobre la justicia es tá tomada de la filosofía de Aristóteles, y, en parte de la de Platón; el genio griego, que había sido expresado en toda su - integridad en la gran figura de Sócrates, comienza a dirigirse por caminos diferentes por obra de Platón y de Aristóteles. La herencia de Sócrates parece dividirse entre ellos, y cada - cual manifiesta y enriquece admirablemente la parte que le toca.

Ambos son genios universales; ambos guardan todavía aquella tinta ideal y especulativa que es característica del genio griego; pero, mientras Platón gusta con preferencia de las investigaciones metafísicas y morales, Aristóteles por el contrario, parece apoyarse en los estudios naturales y físicos otorgándoles una cuantiosa parte de su propia investigación. Aquél es ante todo un contemplador de las ideas y éste, más bien un observador de la naturaleza. Mientras Platón puede compararse a un arquitecto que partiendo de un concepto único, cual es la idea del bien, intenta la reconstrucción -- ideal de todo el mundo social y humano, Aristóteles, partiendo siempre de la observación de la naturaleza, investiga sus leyes en otras plantas diferentes exposiciones específicas, -- sin cuidarse a veces de poner en evidencia las conexiones que sirven para enlazarlas entre sí.

En el lenguaje moderno podría llamarse a Platón un idealista y a Aristóteles un positivista, pero entendiendo estos términos con cierta discreción puesto que Platón y Aristóteles están bien lejos de encontrarse a la distancia a que han llegado más tarde estos dos extremos de la humana -- especulación. En ellos ensuena comienza solamente a manifestarse aquella divergencia de métodos que haciéndose cada vez mayor acabara por convertirse en una oposición de sistemas. Los siguen diversos caminos pero tienen todavía un fondo de notas comunes de modo que sus doctrinas sobre lo justo y sobre el estado pueden fácilmente compararse entre sí y más bien integrarse completándose recíprocamente.

Platón quiere encontrar una justicia que sea la misma para el individuo y para el Estado y acaba por llegar al último concepto de que, la justicia, tanto en el estado como en el individuo es la virtud que mantiene la unidad, el acuerdo y la armonía. Más bien que una virtud especial, es la coordinadora y la unificadora de todas las demás virtudes, porque indica a todas, esto es, a la prudencia, a la fortaleza y a la templanza su propio fin y función.

También para Aristóteles, la justicia es un aspecto de la virtud y tiene con todas las demás de común, que es un medio que debe mantenerse igualmente alejado de los extremos - más bien que estudiar a la justicia como una virtud interior - del hombre y del estado, la estudió como una virtud eminentemente social que obliga a todos a respetar el bien ajeno y es llamada a gobernar las relaciones de hombre a hombre en el seno de la comunidad social. Por esto no se presenta la justicia a Aristóteles con un aspecto único, sino que toma semblanzas y formas diversas que generalizadas por él, le sirven para obtener un análisis admirable de las varias especies de justicia.

Poniendo frente a frente estas diferentes conclusiones es fácil ver que, mientras Platón buscó el origen y la esencia psicológica de lo justo, Aristóteles siguió el concepto en sus diversas manifestaciones sociales. Aquél encontró en la justicia su esencia única la cuál puede tomar diversas formas, y éste por el contrario, encontrando en la sociedad manifestaciones -- diversas a un único concepto, intentó siempre relacionarlas to

das a ciertas nociones universales y abstractas; aquél indagó la justicia en la vida interior del hombre y del estado, haciendo consistir la esencia de ella en que cada facultad del alma y cada orden social efectúe su misión propia; éste la estudió por el contrario en sus manifestaciones sociales, viendo que en la sociedad cumplía una función de proporción y medida, sin la cual sería imposible el mantenimiento del orden social.

Dadas las diversas acepciones de la palabra justicia y los desmanes que se cometen en su nombre, algún poeta malicioso compuso este verso :

Y a propósito de esto, que pobreza
la del mísero idioma castellano :

Justicia es la verdad y la pureza :

Justicia el alguacil y el escribano.

Y así cuando me oprima con fiereza

fallo movido por proterva mano

diré sin enfadarme y sin malicia

" Qué cosa tan injusta es la justicia". (19)

El valor jurídico supremo, la justicia constituye el tema primordial inherente a la dignidad de la persona humana, justicia y libertad contienen la esperanza perenne del hombre en el devenir histórico.

(19).- Eduardo Pallares.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.-
Undécima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F.,
1978.- página 524

Giorgio del Vecchio, en su profunda obra sobre la Justicia, expresa: "Sin ella, la vida no sería posible, y si lo fuera, no merecería vivirla. Por ella se esforzaron, combatieron y supieron sufrir y morir, en todas las épocas, los espíritus más selectos, a los que la historia humana debe su suprema nobleza".

"La conciencia común del género humano, al honrar sobre todo a estos mártires y reputarlos, con razón, inmortales, ofrece la mejor confirmación de las conclusiones a que nos ha llevado nuestra investigación. El que se consagra en verdad - al ideal de Justicia, se supera a sí mismo como individuo, ya que se identifica universalmente con los otros, más allá del círculo de las apariencias físicas; y siguiendo esa íntima vocación, que le dicta la ley de su espíritu como ser racional, penetra en el reino de lo eterno y lo absoluto".(20)

Esta nobilísima virtud de la Justicia, se proyecta en la consideración de esclarecidos pensadores. Desde distintos puntos de vista, y asumiendo posiciones diferentes de acuerdo con su visión, nos exhiben su imagen del problema de la justicia, cuya referencia, aunque sea sintética, es necesaria para delimitar el concepto de Justicia Social en la actualidad.

De aquí que el sentimiento de justicia se retrae, durante el curso de las fases guerreras de la vida social, en tanto que progresa y se acentúa durante sus fases pacíficas, no pudiendo alcanzar su plenitud más que en un estado de paz perpetua".

(20).- Giorgio del Vecchio.- La Justicia.- Editorial Depalma.- Buenos Aires, 1952.- página 203

Debemos señalar que en la parte XIII del Tratado de Versalles (28 de junio de 1919), relacionada con la Organización Internacional del Trabajo, se consigna concretamente: -- "Considerando que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social". (21)

La Justicia Social exige el cumplimiento de todos los deberes, así como la realización de todos los derechos que -- tienen por objeto el bien social. Ella no se satisface con la tranquilidad del orden; es también principio de progreso, la dinámica de una sana evolución, desenvolvimiento o reforma -- de las relaciones existentes.

De ésto que la exigencia de la justicia no es en primera línea de naturaleza positiva ni se apoya en una ley positiva. Sólo la ley natural, la exigencia del derecho natural, -- posee ese dinamismo; Pero eso no significa que sea ilimitado, por que sabemos que por encima de las instancias positivas se halla el derecho natural o la justicia, que imponen criterios de valor contra los cuales la voluntad no puede, válidamente, atropellar. Así, se suelen enumerar ciertas pautas valiosas -- a las que deben ajustarse toda constitución. La dignidad de -- la persona humana, los derechos individuales, la llamada justicia social, la libertad, son otras tantas, limitaciones de justicia al poder constituyente.

(21).- Enciclopedia Juridica Omeba.- Tomo XVII.- Editorial -- Bibliografica Argentina.- Buenos Aires, 1963.- página -- 712

La Justicia es la realización de lo que intuimos como, justo y se manifiesta en la *constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*, (La constante, perpetua voluntad de -- atribuir a cada uno su derecho). Este requisito de la atribución a cada uno del *ius suum* presupone una igualdad en el tratamiento, como ya enseñó la filosofía griega. Mas esta igualdad no significa necesariamente que la diosa ciega deba dar - igual tratamiento a lo que en realidad es desigual, sino que permite y exige un tratamiento "proporcionalmente igual", que solo entre sujetos de rango e inteligencia semejantes, se convierte en un trato, Absolutamente igual; así considerada, ésta es sólo un caso especial de la distributiva. (22)

En los pueblos primitivos la reacción frente a la violación de un derecho, es la de procurarse satisfacción por -- uno mismo, recurriendo hasta la violencia; es lo que se llama la autotutela ó autoayuda. En el campo penal la víctima de la agresión es secundada en su sed de reparación por su tribu ó gens, venganza privada no sujeta a límite alguno aunque posteriormente limitada por el Talión, y en un estadio más avanzado se renuncia al Talión por la composición voluntaria, hasta que, finalmente, la autoridad pública es la que imparte la justicia, fijando la reparación para la víctima y la pena del victimario. Este es el origen de la organización judicial, -- que es la encargada de dirimir las controversias , pero para

(22).- Guillermo F. Margadant S.- Derecho Romano.- Editorial.- Esfinge, S.A.- México, D.F., 1970.- página 99

que la autoridad no obre sin control y arbitrariamente, se determinaron las formas según las cuales los distintos procesos serían ajustados, seguidos y juzgados, estas formas son las que constituyen el procedimiento. (23)

La Justicia, es una disposición de la voluntad del -- hombre, dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual es -- debido o le corresponde, según el criterio inspirador del sig -- téma de normas establecido para asegurar, la pacífica convi-- uencia dentro de un grupo social, más o menos amplio.

El sentimiento de la Justicia es común a todos los -- hombres. Tradicionalmente, la justicia ha sido considerada -- como el valor jurídico por excelencia. Esta manifestación de la administración de justicia a la que se reserva el conoci-- miento de los asuntos de escasa cuantía para evitar que los -- trámites excesivos, en proporción con esta, ocasionen un gasto superior al beneficio que en tales casos podría obtener el demandante, aún dictada una resolución que le fuese favorable esta es la llamada "justicia de paz".

Podemos mencionar a la Justicia Expédita, la que se -- administra por los tribunales fácil, rápida y desembarazada-- mente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexi--- canos afirma, en diferentes preceptos, la necesidad de que la Justicia sea Expédita, como una exigencia para su buena admi-

(23).- Agustín Bravo González y Sara Bialostosky.- Compendio de Derecho Romano.- Editorial Pax-México.- México, D.F. 1972.- página 157

nistración. Los Tribunales -preceptúa el artículo 17- Constitu-
cional, "Estarán expedidos para administrar Justicia en los --
términos que fija la Ley".

Podemos concluir esta ya larga disquisición sobre la -
noción de la justicia, repitiendo que es una novedad concep--
tual, tanto más impresionante, cuanto que nos reveló objetos
y sujetos de derecho apenas contenidos antiguamente.

La Justicia busca afanosamente un equilibrio y justa
armonización, entre el capital y el trabajo, estando intima--
mente vinculada al bien común.

"El nuevo derecho del trabajo es la norma que se propone
realizar la justicia social en el 'equilibrio' de las relacio-
nes entre el trabajo y el capital." (24)

"La nueva Ley Federal del Trabajo, en vigor desde el --
1º de mayo de 1970, frente a la abrogada ley de 1931, consig-
na en sus textos los principios de equilibrio y justicia so--
cial en las relaciones laborales, no obstante ser contradic-
torios." (25)

El derecho del trabajo como estatuto de los trabaja--
dores, no sólo se propone alcanzar la dignidad del obrero y -
obtener la parte que le corresponde de la producción para con-
servar el equilibrio y la justicia social, sino la reparación
de las injusticias sociales, como se lo garantiza la nueva --
ley laboral.

(24).- Mario de la Cueva.- Derecho Mexicano del Trabajo.- --
Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F.-1967.- Pag. 871

(25).- Trueba Urbina.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo .-
Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F.-1975.-Pag. 201

LA JUSTICIA LABORAL

b) EL DERECHO LABORAL

El derecho mexicano del trabajo es una rama del derecho social que tiene por objeto regular las relaciones -- obrero-patronales para obtener el mayor bienestar de los trabajadores y sus dependientes según la justicia social. Se le conoce también con el nombre de Derecho obrero, derecho de -- clase, legislación industrial, y se le aplica el mismo nombre de Derecho Social.

Si bien es cierto que la previsión social tendría por objeto el estudio y aplicación de todas aquellas medidas tendientes a evitar, antes que lamentar, los riesgos, ya - en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en nuestros días tiene un sentido más amplio, pues mediante la previsión social se trata de alcanzar, además, el mayor bienestar social posible para los trabajadores y sus dependientes, y elevar por todos los medios al alcance, las condiciones de vida, económica, cultural y social.

El Derecho del Trabajo es una disciplina de reciente creación y es parte, formalmente, en México, del Derecho Público, ya que sus principios se hallan consagrados en el Artículo 123 de nuestra carta fundamental, cuyo capítulo se denomina " Del Derecho del Trabajo y la Previsión Social ".

Es un derecho eminentemente proteccionista de los trabajadores, pero no emite, sin embargo, contemplar a la empresa, empleador o patrón. Con justo orgullo gustamos de repetir y recordar que México fue el primer país del mundo que logró elevar al rango de constitucional un artículo como el 123, adelantándose a la constitución rusa y a la de Weimar de 1919, razón por la que se le ha considerado como la más valiosa contribución, el mejor legado de México a la cultura universal. Es un artículo revolucionario que consagra una garantía para la clase trabajadora.

El artículo 123 comprende dos grandes sectores, el de los asalariados y el de los trabajadores al servicio del Estado o burócratas. A fin de dar unidad a la distinta sistemática corresponde a este artículo distinguimos entre las normas que se refieren al Derecho del Trabajo y las que se refieren a la previsión social.

Dentro del Derecho del Trabajo, distinguimos :

- a) Derecho Individual del Trabajo
- b) Derecho Colectivo del Trabajo
- c) Procesal del Trabajo

Por lo que se refiere al Derecho Individual, - incluimos todo lo relativo a contrato individual del trabajo

a salarios mínimos, protección al salario familiar, protección al trabajador migratorio, responsabilidad patronal por riesgos profesionales y otros.

En cuanto al Derecho Colectivo del trabajo, señalamos las normas que se refieren a sindicatos y asociaciones profesionales, al derecho de huelga y al paro. En lo que al Procesal del Trabajo, la organización y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

En cuanto a previsión social, consideramos las normas que regulan la protección a mujeres y menores, lo relativo a habitación obrera y escuelas artículo 123, la prohibición de expendios y bebidas embriagantes y juegos de azar, - agencias de colocaciones y las cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas; y, en fin, lo relativo a cooperativas, riesgos, prestaciones y los seguros sociales.

Por otra parte, tratándose de los trabajadores al servicio del Estado, también intentamos sistematizar el contenido del artículo 123 conforme al criterio de los asalariados, distinguiendo entre lo que son normas de derecho individual del trabajo, de organización colectiva y de procesal de trabajo. Sólo que en este caso se establece El Tribunal de Arbitraje, para la solución de los conflictos en que el Estado es patrón y se habla de un sistema de seguridad social, que es la denominación que actualmente se emplea, estableciendo la debida protección a la mujer y al niño, a los familiares, un sis

tema de seguros sociales a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. (26)

A de ponerse, todo esfuerzo en que los padres de familia reciban una remuneración suficientemente amplia - para que puedan atender convenientemente a sus necesidades - domésticas ordinarias. Si las circunstancias presentes de la vida no siempre permiten hacerlo así, pide la justicia social que cuanto antes se introduzcan tales reformas, que a cualquier obrero adulto se le asegure el salario. Es pues - completamente necesario que se reduzca y sujete de nuevo la economía a un verdadero y eficaz principio directivo, la prepotencia económica, que ha sustituido recientemente la libre concurrencia, mucho menos puede servir para ese fin; ya que, immoderada y violenta por naturaleza, para ser útil a los -- hombres, necesita de un freno enérgico y una dirección sabia; pues por sí misma no puede enfrenarse ni regir. " Así que - de algo superior y más noble hay que echar mano para regir - con severa integridad ese poder económico : de la justicia - de la caridad social." (27)

(26).- Francisco González Díaz Lombardo.- El Derecho Social y La Seguridad Social Integral.- Primera Edición.- Textos Universitarios.- México, D.F., 1973.- página 57.

(27).- Enciclopedia Jurídica omeba.- Tomo XVII.- Editorial Bibliográfica Argentina.- Buenos Aires, 1963.- p. 713

El Derecho Laboral es la realización de la -- justicia y que por tanto, a esta rama jurídica le toca llevar a cabo un método esencialmente social puesto que toda actitud metódica del Derecho Laboral debe contar con estos tres momentos : observación de los hechos, formación de los conceptos y construcción orgánico-sistemático.

El primero de ellos obliga a tener en cuenta - un método histórico, a estimar la realidad sociológica , los factores políticos y económicos, y el juego de intereses existente en las relaciones a considerar.

El segundo -de mayor técnica jurídica- impone la operación inductiva y deductiva, con la consiguiente valoración del papel que a lo intuitivo pueda corresponder, atendiendo, además, al análisis de los textos positivos y de derecho comparado, sin extralimitarse en cuanto a la apreciación de - éste y todo ello precedido de una actitud crítica.

Por último, hallada la dogmática del Derecho - del Trabajo por el concurso de todos estos factores, hay que ir a la ordenación sistemática, momento éste en el cual el método lógico ha de contar con funciones realmente decisivas -
(28)

El Derecho del Trabajo , llamado también Derecho Obrero o Legislación Industrial, es el conjunto de normas que rigen las relaciones entre trabajadores y patronos. (29)

Lo mismo que el Derecho Agrario, el del Trabajo es considerado entre nosotros como rama del Derecho Público, aun -- cuando, en realidad, no esté integrado exclusivamente por normas de esta índole.

El Derecho Laboral para Guillermo Cabanellas, " Es -- aquel que tiene por finalidad, la regulación de las relaciones jurídicas, entre empresarios y trabajadores y de unos y -- otros con el estado, en lo referente, con el trabajo subordinado y en cuanto atañe, a las profesiones y ala forma de la -- prestación de los servicios y tambien a lo relativo, a las -- consecuencias jurídicas mediatas e inmediatas de la actividad laboral dependiente", (30)

Podemos definir al Derecho Laboral, como un conjunto de normas jurídicas destinadas a regular la relación obrero-patronales y a resolver los conflictos que surjan en ocasión de ellas.

(29).- Eduardo Garcia Maynes.- Introducción al Estudio del Derecho.- Vigésima primera edición.- Editorial Porrúa S. A.- México,D.F.-1973.- página 152

(30).- Guillermo Cabanellas.- Introducción en Derecho Laboral Volumen I.- Bibliografica Omeba.- Buenos Aires 1960.- página 470

El Doctor Alberto Trueba Urbina, define al Derecho -- del Trabajo, como " El conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana." (31)

La definición anterior se complementa con las características de las normas instrumentales del trabajo, en cuanto precisan su naturaleza y alcance en favor de todos los trabajadores, incluyendo a los burocratas.

Si queremos traducir al lenguaje jurídico la enorme -- evolución que estamos presenciando en los hechos y en las --- ideas, diríamos que la tendencia hacia un derecho social cada vez va socavando más la separación rígida entre Derecho público y Privado, entre Derecho Civil y Derecho Administrativo entre contrato y Ley: ambos tipos de Derecho penetran uno en otro recíprocamente, dando lugar a la aparición de nuevos --- campos jurídicos que no pueden ser atribuidos ni al Derecho -- Público ni al Privado, sino que representan un Derecho enteramente nuevo, de un tercer tipo, a saber: El Derecho Económico y el Derecho Obrero.

En la doctrina domina la idea de que el Derecho del -- Trabajo es una nueva disciplina jurídica autónoma que no debe asimilarse al Derecho Privado y al Público, ni tiene carácter mixto, aunque se componga de elementos de uno y otro, toda --

(31).-Alberto Trueba Urbina.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- Tercera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.-México D.F.-1975.-página 37

vez que esta división está en crisis y sólo por tradición se acepta, pues no responde a una realidad científica y menos -- sirve para fijar la naturaleza de la nueva disciplina cultural de tendencia socializadora.

Una de las características que más destaca a la norma objetiva del trabajo, es su naturaleza social, pues tanto esta norma como la sustantiva tienen el mismo origen y procedencia: El artículo 123 de la Constitución de 1917. Y así como -- la norma sustantiva es proteccionista y reivindicatoria de -- los trabajadores, estatuto exclusivo de éstos, la norma procesal influida por ésta tiene necesariamente que ser no sólo -- proteccionista, sino reivindicatoria, rompiendo radicalmente con el principio burgués de paridad de las partes en el proceso laboral pese al sentimiento contrarrevolucionario del -- nuevo legislador sin rumbo social y que aún sueña con tal -- principio.

El artículo 123 de los Estados Unidos Mexicanos, elevó a la categoría de Instituto Especial de Derecho Público al Derecho Industrial o del Trabajo, creando a las Juntas de Conciliación y Arbitraje como tribunales de Equidad, distintos + de la autoridad Judicial.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son soberanas por la interpretación de la Ley; ni para la aplicación -- del Derecho; si lo fueran, habiéndoseles ya reconocido soberanía para fijar los hechos y apreciar las pruebas, la inter-

uención de la Justicia Federal contra sus actos sería ociosa, llegándose a la creación de un Tribunal sustraído a toda jurisdicción que hiciera ajustar los actos del mismo a los mandatos de la Constitución; por tanto, si se afirma que una junta, ha interpretado indebidamente la carta fundamental, no se desconoce la soberanía de esa junta, por que no se trata de apreciación de pruebas ni de deducción de hechos, sino de un acto de interpretación de la Ley, que no constituye acto propio de la soberanía de las Juntas.

Dice el Dr. Mario de la Cueva: " La definición de un nuevo derecho ya no podrá ser una definición puramente formal como la norma que regula las conductas extrañas en las relaciones obrero-patronales, no será tampoco una definición individualista y liberal como 'la norma que regula el intercambio de prestaciones patrimoniales entre trabajadores y patrones', sino que será una definición que habra de tomar en consideración el fin perseguido por la ley, la idea de la justicia social , espíritu vivo de las normas, una definición que pasará sobre las cenizas del formalismo y del individualismo para anunciar que:

"El nuevo Derecho del Trabajo es la norma que se propone realizar la justicia social en el 'equilibrio' de las relaciones entre el trabajo y el capital." (32)

El Derecho del Trabajo como estatuto de los trabajadores, no sólo se propone alcanzar la dignidad del obrero y ob-
(32).- Mario de la Cueva.- Nueva Idea del Derecho del Trabajo "excelsior" de 14 de julio de 1970.

tener la parte que le corresponde de la producción para conservar el equilibrio y la justicia social, sino la reparación de las injusticias sociales, socializando los bienes de la -- producción, evitando que através del equilibrio dichos bienes queden en poder de los explotadores, como se los garantiza la nueva ley laboral.

LA JUSTICIA LABORAL

c) LA JUSTICIA LABORAL

El concepto de justicia laboral es, sin duda, un concepto difícil de manejar, en nuestros tiempos se hace uso abusivo de él. Ahora la ley que intenta reafirmar una autonomía del derecho laboral que, por evidente, no necesita de mayores apoyos, recoge la idea y la plasma fundamentalmente en dos: - el ya referido artículo 2º., y el artículo 17, relativo a las fuentes del derecho del trabajo, tratando de presentarlo como el modo especial de ser de la justicia del trabajo.

¿Que se entiende por justicia laboral?

Son muchos los documentos en que podemos encontrar - una respuesta, que no siempre será satisfactoria y muchas veces contradictoria con otras versiones.

La Iglesia Católica gusta de hacer referencia a la -- justicia social. Pío X, en Cuadragésimo Anno afirma que "esta ley de justicia social prohíbe que una clase excluya a la otra de la participación de los beneficios" y Juan XXIII, en Mater et Magistra puntualiza que "en cambio se consideran Criterios Supremos de estas actividades y de estas instituciones la justicia y la caridad social...".

En el artículo 160 del Código Social de Malinas se -- determina que al lado de justicia conmutativa, que regula las cargas y las ventajas sociales, conviene tener en cuenta la - justicia social o legal, que es la que procura el bien común,

del que la autoridad es gerente, y que todo individuo miembro del cuerpo social está obligado a servir y a acrecentar. Beneficiario del bien común, el individuo lo tiene en cierta medida a su cargo, por más que los gobernantes sean en esta materia los primeros responsables.

La justicia social debe penetrar en las instituciones y en la vida entera de los pueblos. Su eficacia debe manifestarse sobre todo en la creación de un orden jurídico y social que informe toda la vida económica.

Lustosa, también dentro de una línea cristiana nos dice que, "La justicia social se nos presenta como la virtud que tiene por fin realizar el bienestar de la organización social, como una tendencia a repartir equitativamente los bienes naturales. Regula y dirige sobre todo el orden económico equilibrando las clases sociales y suprimiendo eventualmente las deficiencias del contrato del trabajo". (33)

La justicia social busca afanosamente un equilibrio y justa armonización entre el capital y el trabajo, estando íntimamente vinculada al bien común.

En el Fuero del Trabajo de España, promulgado por decreto de 9 de marzo de 1938 y declarado ley fundamental de la nación por la ley de 26 de julio de 1947 encontramos lo siguiente: "Renovando la tradición católica, de justicia social y alto sentido humano que informó nuestra legislación del Imperio del Estado Nacional en cuanto es instrumento totalitario

(33).- Enciclopedia Jurídica Omeba.- Tomo XVII.- Editorial Bibliográfica Argentina.- Buenos Aires, 1963.- Pág. 715

al servicio de la integridad patria y sindicalista en cuanto representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista, emprende la tarea de realizar- con aire militar, constructivo y gravemente religioso- la revolución - que España tiene pendiente y que ha de volver para que los españoles, de una vez para siempre, la Patria, el Pan y la Justicia." (34)

La Justicia Obrera nacio, principalmente, para los - conflictos entre trabajadores y patronos, estos conflictos corresponden a una doble clasificación, pues pueden ser individuales y colectivos, juridicos o económicos: Los conflictos - individuales son los que afectan los intereses de personas de terminadas, mientras los conflictos colectivos atacan los intereses de los grupos profesionales obreros; Los conflictos - juridicos son los que versan sobre interpretación y cumplimiento de las relaciones de trabajo, en tanto los conflictos -- economicos tienden a la creación, modificación, substitución ó supreción de las condiciones generales de la prestación de los servicios. (35)

El concepto y función de la Justicia Laboral se ha ido extendiendo en sus fines, desde la mera concepción conmutativa, inherente al derecho común, hasta que se proyecta con un sentido de naturaleza social.

(34).-Nestor de Buen Lozano.-Derecho del Trabajo.-Tomo I.- Editorial Porrúa,S.A.-México,D.F.1974.-Página 73

(35).-Mario de la Cueva.-Derecho Mexicano del Trabajo.-Tomo I Editorial Porrúa,S.A.-México,D.F.1967.-Página 174

Fue enunciada concretamente con este nuevo carácter, y con la denominación de "Justicia Social", en el preámbulo de la Organización Internacional del Trabajo, creada en el año de 1919 y ratificada por la "Declaración de Filadelfia" de 1944, en modo que su significado se proyecta con un alcance internacional hacia todos los estados que integran la mencionada organización.

Con igual carácter fue fundada esta nueva concepción de la justicia por las corrientes doctrinarias, debiendo citarse, entre otras, la que inspira al cristianismo social, puesta de manifiesto en las encíclicas papales. Este concepto de la justicia social se ha afianzado firmemente en América, en virtud de haberse consignado entre los fines que orienta la acción de la Organización de los Estados Americanos, en la carta actualizada en la Conferencia de Buenos Aires de 1967, el propósito de aunar sus esfuerzos "para lograr que impere la justicia social en el continente" (Art. 29), concordante con lo enunciado en el preámbulo de la citada Organización, aprobado en el año de 1948.

En igual modo corresponde citar, entre otras conferencias, la realizada en México en el año de 1945, sobre problemas de la guerra y la paz, en la que se reconoce que "la justicia social constituye objetivos principales de la política nacional y de la economía internacional"; la III Conferencia Interamericana de seguridad social realizada en Buenos Aires en el año de 1951, en la que se estableció que se debía procurar "la formación y arraigo de una conciencia colectiva de justicia social", insistiéndose en este propósito en el Preámbulo

bulo de la "Carta de Punta del Este" (Uruguay) del año 1961, en el que se expresa que "las Repúblicas Americanas proclaman su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar - un proceso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política".

La gravitación de estas declaraciones internacionales en el ordenamiento constitucional y legal de los países resulta evidente si se considera el texto de las disposiciones que se adoptan en virtud del influjo del constitucionalismo social.

Corresponde citar, entre otros textos constitucionales, el de la República de Venezuela, la que al dictar su nueva Constitución en el año de 1961 incorporó en el preámbulo - una afirmación de propósitos vinculados a la justicia social, de acuerdo al siguiente párrafo y en el que se consigna la aspiración de "proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social, lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio de hombre". (36)

La nueva "Ley Federal del Trabajo" de México, que rige desde el 1º de mayo de 1970, consigna expresamente en el artí

(36).-Mario L. Devesli.-Tratado de Derecho del Trabajo.-Tomo I segunda edición.-Buenos Aires 1971.- página 268

culo 17 que a falta de disposición legal expresa tomarán en consideración entre otros aspectos "los principios generales de la justicia social".

La Constitución Nacional vigente, dictada en el año de 1853, consagra en el preámbulo dos finalidades que en su interpretación actualizada pueden fundar ampliamente estas nuevas concepciones, y que admiten el desarrollo de una legislación que responda a los fines de la justicia social.

Tal surge del objeto que se enuncia de "afianzar la justicia" y "promover el bienestar general".

La reforma constitucional de año de 1949, que fuera dejada sin efecto en el año de 1956, había consignado en el preámbulo en forma indirecta el sentido de la justicia social como propósito de los constituyentes, al consignar el de "constituir una nación socialmente justa".

La Organización de la Justicia del Trabajo: La jurisdicción del trabajo propiamente dicha es ejercitada por tribunales del trabajo, o bien, la jurisdicción o justicia del trabajo, como se suele llamar a todas las instancias jurídicas del trabajo en conjunto.

La justicia del trabajo esta formada por tribunales especiales estatales, con la excepción de la justicia del trabajo de la capital federal, la cual esta integrada en forma algo inorganica, tambien por organismos administrativos (comisiones de conciliación y de arbitraje), estos tribunales son locales-provinciales, solo los tribunales de la capital fede-

ral son nacionales, a partir de la Ley 13.988 (Argentina), - cuyo artículo 32, dispone de los tribunales nacionales de la capital federal están integrados, entre otros, por la Cámara nacional de apelaciones del trabajo, de la Capital Federal, y jueces nacionales de primera instancia del trabajo de la Capital Federal.

Como verdaderos tribunales, esto es, órganos que integran el Poder Judicial y en cuanto tales son independientes, la Justicia del Trabajo se compone en la Capital Federal de -- dos instancias.

" No existe una tercera instancia especial del trabajo, sino que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide también, dentro de sus atribuciones generales, en todas las causas laborales que se lleven ante ella ". (37)

El contenido ideológico de una doctrina que tiende a lograr en las relaciones obrero-patronales y en el sistema económico actual en general, un trato liberal a los hombres que trabajan y una consiguiente distribución de los bienes de acuerdo con un profundo sentido humanitario.

En relación con la Justicia Laboral, existen dos conceptos del Derecho del Trabajo: uno se deriva del artículo 123 de la Constitución de 1917, como norma de Derecho Social tutelar y reivindicatoria de los trabajadores, y otro que proviene de la Nueva Ley del Trabajo de 1970, basado en el equilibrio -- y en la protección dignificatoria de la persona obrera.

(37).- Ernesto Krotzchin.- Tratado Práctico de Derecho del Trabajo.- Volumen II.- Editorial Roque de Palma.- Buenos Aires 1955.- p. 942

Los conceptos distintos según sus intérpretes, siendo más amplio el primero por su función revolucionaria, en tanto que el segundo es más restringido en razón del equilibrio que pretende en los resultados de la producción capitalista.

El derecho del trabajo es pues, un estatuto exclusivo del trabajador y de la clase obrera, para alcanzar su destino histórico, que tiene por objeto no sólo la protección o dignidad de los trabajadores sino la reivindicación de sus derechos, en el devenir constante de las relaciones laborales - hasta suprimir el régimen de explotación del hombre por el hombre.

El otro concepto proviene de los textos de la nueva ley y del autor principal de ésta, que por lo mismo es de importancia trascendente. En efecto, el artículo 2º de la ley dice:

"Las Normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la Justicia Social en las relaciones entre trabajadores y patronos".

Y el artículo 3º, expresa:

"El Trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de Comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quién lo presta y debe efectuarse en condiciones que asegure la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia".

"No podrán establecerse distinciones entre los trabau

adores por motivos de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social".

Así, la nueva legislación pasa al formalismo e individualismo, al concepto democrático-burgués del Derecho del Trabajo, que sólo persigue conseguir un mejoramiento en las condiciones de vida de los trabajadores para que alcancen su dignidad, en el equilibrio de las relaciones entre trabajadores y patrones, menospreciando la naturaleza de nuestro Derecho del Trabajo como Derecho Social de lucha de clases e instrumento exclusivo del trabajador o proletario.

Entonces resultará que la Justicia Social es la realización del Justo Medio Aristotélico, para que las autoridades del trabajo no violen las normas constitucionales ni se inclinen ilegalmente en favor del capital o del trabajo, como opina el propio Dr. Mario de la Cueva. "Tal es el equilibrio burgués de la ' Justicia Social ' en las relaciones laborales del momento histórico que viven las democracias capitalistas".

(38)

Así como la definición del Derecho del Trabajo se funda en el artículo 123, también nuestras ideas del equilibrio y de la justicia social en las relaciones de trabajo, por eso en cuanto al equilibrio afirmamos :

La Nueva Ley Federal del Trabajo, en vigor desde el 1º de mayo de 1970, frente a la abrogada de 1931, consigna en sus textos los principios de equilibrio y justicia social en -

(38).- Mario de la Cueva.- Derecho Mexicano del Trabajo.- Tomo II.- México, D.F., 1969.- Editorial Porrúa, S.A.- p. 871

las relaciones laborales, no obstante son contradictorias.

Las normas de trabajo, cuando tienden a conseguir el equilibrio en las relaciones laborales, desvirtúan el sentido proteccionista de las mismas en favor de los trabajadores y - por consiguiente la aplicación de aquellas se encaminan a conseguir el llamado justo medio aristotélico que podría ser básico en las relaciones entre iguales y no entre desiguales, - como son el trabajador y el patrón.

En esta virtud, la Ley da la espalda al artículo 123 constitucional, cuya función es revolucionaria, para imponer el equilibrio burgués del siglo pasado entre trabajadores y patrones. No hay que olvidar que el equilibrio lo imponen los trabajadores por medio de la huelga.

Por lo que respecta a la Justicia Social, conforme al nuevo precepto laboral mencionado anteriormente, el concepto de justicia social se basa en ideas extranjeras que no concuerdan con el concepto de Justicia Social que emerge de artículo 123 de nuestra constitución, como puede verse en las enciclopedias que tratan del tema: La Justicia Social busca afanosamente un equilibrio y una justa armonización entre el capital y el trabajo, estando íntimamente vinculado al bien común.

Por consiguiente, el mencionado concepto de Justicia Social es el que recoge la nueva ley, sin más que de acuerdo con nuestro artículo 123, la idea de justicia social no sólo tiene por finalidad nivelar a los factores en las relaciones de producción o laborales, protegiendo y tutelando a los trabajadores, sino que persigue la reivindicación de los dere--

chos del proletariado pendientes a la socialización de los bienes de producción. Por ésto sostenemos que la nueva ley es esencialmente capitalista y se olvida de la función revolucionaria del artículo 123.

Sin embargo, en la redacción de la nueva ley, en relación de los artículos 2º y 3º de la misma, que define el propósito de las normas de trabajo para conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones, existe una grave inconsecuencia del legislador, cuando dice que no es fácil definir la justicia social, de ahí que no figure su definición en la ley, pero pensamos que resulta de la combinación de los artículos 2º y 3º.

Si para los autores de la Ley resultaba difícil definir la Justicia Social, no se justifica de ningún modo que hubieran incluido esta locución sin precisarla, pero lo que es más lamentable aún que se desvirtúe el sentido revolucionario de Justicia Social del artículo 123 con la "Justicia Social" del régimen capitalista, amén de que quedara la definición de justicia social en manos de tribunales burgueses.

Los artículos 2º y 3º de la nueva Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que "la justicia social se propone distribuir los bienes de la producción económica a fin de otorgar el elemento humano un nivel económico decoroso, que es tanto como conducir una existencia digna"; por supuesto dentro del régimen capitalista mexicano, tal como lo definió el legislador de 1931 en su mensaje que a la letra dice:

El estado ya no se limita a cumplir con su función de administrar la justicia en forma conmutativa, sino que interviene para distribuir por vía de autoridad lo que a cada uno de los partícipes en la producción le corresponde, lo que antes quedaba encomendado a la voluntad de las partes y al juego de las leyes económicas.

Identidad de pensamientos burgueses en ambas leyes -- pues se conforman y se resignan con la subsistencia del régimen de explotación capitalista para que mediante generosa dación la obtención de la dignidad de la persona obrera, así -- se explica que de antemano se vaticine que resultara nugatoria la nueva norma laboral que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital; lo cual reconoce el autor de la ley en un rasgo de elocuente sinceridad cuando advierte que no es ni -- podrá ser una realización plena de la justicia, quizás ni siquiera aproximada por que la autentica justicia no puede darse dentro de los regímenes económicos que protegen la explotación del hombre por el hombre.

Queremos recordar que hace 30 años aproximadamente -- que se expuso por primera vez en México y posiblemente en el mundo capitalista, la idea de un Derecho Justiciario Social, para significar no sólo la función tutelar del mismo, sino -- para la realización de su finalidad reivindicatoria, que hasta hoy no se capta integralmente. (39)

Por ello la idea apunta al porvenir en la hora presen

(39).-Trueba Urbina Alberto.-Nuevo derecho Procesal del Trabajo.-3º edición.-Edi.Porrúa,S.A.-Méx.D.F.1975.-pág.203

te, en que una legislación laboral restringe la función de la justicia social a la simple protección del trabajador que -- equivale a "conducir una existencia digna", dentro del régimen de explotación capitalista, de dónde resultará la ineficacia del "nuevo derecho del Trabajo" de 1970.

Podemos concluir que la variedad del concepto de justicia social, ya sea dentro de la tesis social de la iglesia católica; o en una concepción socialista como fundamento social de un Estado fascista, o como un ideario de una tendencia socializante, en una estructura burguesa: México.

El concepto de justicia parte del supuesto de la desigualdad económica y traza caminos para superarla. Con ello cambia la orientación en las formas tradicionales de justicia: La conmutativa intenta la igualdad absoluta; La distributiva, la proporcionalidad de cargas en función a la capacidad económica de cada quien. La justicia social procura la elevación del nivel de vida de los trabajadores, imponiendo a los patronos determinadas responsabilidades, en favor de un acreedor individual o de la sociedad como acreedora, y puede llegar, - inclusive, en un sistema socialista, a terminar con la propiedad privada de los medios de la producción.

El problema radica , volviendo al punto de partida en la amplitud del concepto. Si la justicia social es bandera de tan diferentes sistemas políticos, económicos, de credo religioso, por tanto debemos encontrar una fórmula que satisfaga el requerimiento de certeza, seguridad jurídica, que es un fin del derecho.

La conclusión que se propone es la siguiente: La propia ley determinará, con sus disposiciones, cuál es la idea de Justicia Social. Esto es, en el artículo 2º, tanto al hacer referencia al equilibrio como a la justicia social, se está expresando sólo una forma cuyo contenido lo darán las normas particulares del sistema.

De todas maneras, no cabe duda de que estas declaraciones generales son peligrosas si, como se cree haber demostrado, una misma expresión: Equilibrio, Justicia Social, pueden tener tantas y tan encontradas connotaciones.

C A P I T U L O T E R C E R O

ANTECEDENTES DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

- a) **Las Juntas Municipales de Manuel Aguirre Berlanga (para el Estado de Jalisco).**
- b) **Decreto del Presidente Plutarco Elias Calles del 17 de Septiembre de 1927**
- c) **La Reforma a la Ley Federal del Trabajo del 2 de Julio de 1976**

CAPITULO TERCERO

a) LAS JUNTAS MUNICIPALES DE MANUEL AGUIRRE BERLANGA (PARA EL ESTADO DE JALISCO)

Como antecedente podemos mencionar que las Juntas de Conciliación, o sean las Juntas Locales, datan del año 1915, en la República Mexicana. Se fundaron originalmente en los -- Estados de Yucatán y Jalisco. Con posterioridad, los Códigos locales del trabajo, expedidos de acuerdo con los mandamientos del artículo 123 de la Constitución de 1917, reglamentaron la organización y competencia de las Juntas Locales de Conciliación. Actualmente están reglamentadas en la nueva Ley Federal del Trabajo, en los artículos 601 al 603.

En el decreto de 17 de septiembre de 1927 se establecieron, al mismo tiempo que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, las Juntas Regionales de Conciliación que funcionaron en diversos lugares del país. Estas Juntas Regionales fueron sustituidas por las Juntas Federales de Conciliación, que reglamenta la Ley Laboral en los artículos 591 al 600.

Las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, según el texto de la fracción XX, apartado A), del artículo 123 constitucional.

En las capitales de las Entidades Federativas, Distrito Federal, funcionan Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

traje para conocer y resolver los conflictos contenciosos del trabajo, de conformidad con lo prevenido en las leyes reglamentarias. En Acapulco, que no es capital, existe una Junta de Conciliación y Arbitraje.

Hasta el año de 1927 sólo existieron en los Estados Unidos Mexicanos Juntas Locales, Municipales y Centrales de Conciliación y Arbitraje; pero a partir de ese año, conjuntamente con éstas empezaron a funcionar las Juntas Regionales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje. Y finalmente, el artículo 621 de la nueva Ley Federal del Trabajo dispone:

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionarán en cada una de las Entidades Federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, son los Tribunales locales del trabajo que ejercen la jurisdicción laboral en los Estados-miembros.

La legislación del Trabajo del Estado de Jalisco se inició dos meses antes que la de Veracruz, si bien no adquirió la importancia que tuvieron las Leyes de Millán y Aguilar tanto por que el movimiento obrero Veracruzano era de mayor importancia, cuanto que por las Leyes de Jalisco no consideraron ni la asociación profesional, ni el contrato colectivo de trabajo. Revela, en todo caso, lo vigoroso del movimiento le-

gislativo de la Revolución Constitucionalista; a Manuel Aguirre Berlanga debemos la primera Ley del Trabajo de la República Mexicana. Principian las Leyes de Jalisco con el decreto - del 2 de Septiembre de 1914, de Manuel N. Diéguez, al que siguen los decretos más importantes, de 7 de octubre del mismo año y del 20 de diciembre de de 1915, de Manuel Aguirre Berlanga, (40)

Es importante hacer mención al Decreto número 39 para el estado de Jalisco, como antecedente a la Ley del Trabajo de Aguirre Berlanga (1916), ya que precisamente esta -- Ley, como veremos al estudiarla en cada uno de sus artículos está basada y reforma el decreto en cuestión, lo expidió el propio Manuel Aguirre Berlanga el día 7 de octubre de 1914, y podemos decir que el citado decreto, constituye un antecedente al pensamiento del constituyente de 1916, ya que señala vértices sobre los cuales deberán de encuadrar los principios del derecho social y como consecuencia el derecho del trabajo.

El considerando del Decreto nos dice :

"Considerando: que la cuestión de salarios es tan antigua como lo son el capitalista y el - trabajador que siempre han estado en pugna, - el primero defendiéndose para no pagar lo que el segundo pretende como justa retribución, y éste, hoy vencido y muy de tiempo en tiempo -

vencedor, pero constante siempre en reclamar la parte que en su concepto tiene en la producción de la riqueza;

que esa lucha se ha exacerbado a veces de -- tal manera, que ha llegado a producir verdaderos sacudimientos sociales en cuyo período álgido se ha apelado al desastroso recurso -- de las armas;

que las más de las ocasiones la razón ha estado de parte del proletariado, pero sus esfuerzos han sido casi infructuosos por el apoyo injusto y decidido que las autoridades han prestado al capital, a manera de privilegio de castas o prerrogativa en favor de los potentados;

que nuestro país no se ha escapado a esas inequidades, siendo la retribución del jornalero tan mezquina, que llega a la irrisión; el salario está muy lejos de bastar para que el jornalero satisfaga sus necesidades y es además la causa eficiente de una esclavitud velada -- que pesa principalmente sobre el obrero asalariado en beneficio de los opulentos propietarios, con menoscabo de la libertad del hombre y en detrimento de los derechos inherentes a la naturaleza humana;

que hasta hoy la mayoría de los hacendados busca pingües ganancias, no como resultado del buen cultivo de la tierra y de su diligencia, sino de la infame explotación del proletariado;

que por otra parte, para mejor acierto y mayor equidad, el jornal debe estar en proporción directa con la cantidad y formas del trabajo, los peligros del mismo y con la producción de las tierras o industrias según el caso;

que el objeto del jornal es satisfacer las necesidades de la vida del trabajador, alimentación, vestuario y habitación; luego, en aquellos lugares en que se le administre gratuitamente por el propietario, los medios de satisfacer dichas necesidades, debe ser menor que en aquellos en que el jornalero debe pagarlos;

que el alza o baja de los jornales depende principalmente como todo fenómeno económico, de la ley natural de la oferta y la demanda, y por tanto la ley positiva no debe ser inmutable a los jornales; pero en un medio social como el nuestro en que el capitalista ordinariamente oprime al proletario y lo explota -

el legislador debe expedir leyes que tiendan a impedir los abusos y a favorecer, en el terreno de lo justo, al débil, señalando cuotas mínimas sin impedir el cumplimiento de aquella ley económica; que por último, las trabas que se han impuesto al comercio, que redundan en perjuicio de la riqueza nacional, han crecido al grado de que muchos industriales cobran sumas exorbitantes por permitir que el mercado ambulante entre a las haciendas, calles de los pueblos formados con motivo de las fábricas, etc., - ordinariamente para no disminuir las enormes ganancias que han obtenido en sus tiendas de raya y matar el comercio pequeño, todo lo cual debe el gobierno evitar. (41)

De la anterior transcripción, se ve claramente el pensamiento de Manuel Aguirre Berlanga, como podemos notar, la preocupación del legislador en materia laboral, es la de mejorar el salario de los trabajadores, con el fin de satisfacer sus necesidades primarias, como lo son; alimentación, vestuario y habitación, iniciando desde este decreto, normas protec

(41).-Lic. José Parres Arias.- Universidad de Guadalajara.- Instituto Jalisciense de Antropología e Historia.- 1969.

toras al salario, estableciendo el mínimo como retribución, ---
creando mercados y restringiendo la jornada.

Por último, el decreto establece sanciones pecuniarias
para los infractores a los artículos de este precepto legal, --
declarando irrenunciables los derechos en él consignados.

Entre este Derecho y la Ley del Trabajo, existen seme-
janzas de fondo, esto es, en principio son iguales, pero ésta,
crea figuras jurídicas que innovan al Derecho Social del Traba-
jo al mismo tiempo que establece órganos protectores a lo consa-
grado en su texto.

Los artículos primero, segundo, tercero, cuarto, sexto
octavo, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero,
y décimo séptimo del Decreto en estudio, son dedicados al sala-
rio, esto es, establecen, lo protegen y lo regulan. Por otra -
parte el artículo noveno, se refiere al establecimiento de mer-
cados públicos, el décimo cuarto al contrato de Aparcería, el -
décimo quinto al mismo contrato de Aparcería y establece la ---
obligación del propietario de la tierra de dar anticipos de di-
nero con el objeto de que el aparcerero pueda hacer frente al man-
tenimiento de su familia e iniciar su labor; el artículo décimo
sexto defiende al salario y los artículos del décimo octavo al
vigésimo segundo, se refieren a las penas y a las autoridades -
que las impondrán.

Por lo antes expuesto, es claro que este Decreto, sig-
nifique y constituye un antecedente a la Ley del Trabajo de --

Aguirre Berlanga, y en consecuencia repercutió en su elaboración así como en el pensamiento del Constituyente de 1916-1917 ya que tanto éste como la Ley, regulan las relaciones obrero-patronales.

Es importante conocer el pensamiento de Manuel Aguirre Berlanga, ya que si bien es cierto que éste se encuentra plasmado en los artículos de la Ley Laboral, por lo tanto la Ley tuvo necesariamente su origen en el ideario de Manuel -- Aguirre Berlanga.

Se puede considerar a Aguirre Berlanga como un Jus-naturalista, ya que su ideología respecto a los derechos humanos, es por principio derivada del hombre como tal, esto es el hombre nace y al nacer es poseedor de un derecho a la libertad, a la libertad humana, concepto de donde se derivan todos los derechos, sean sociales, civiles o penales.

Nos dice que la libertad humana es restringida, surgen derechos y obligaciones, que implican relaciones entre individuos, las cuales al haber un equilibrio entre sus derechos y obligaciones, dan lugar a una estabilidad social, política y económica, y en caso de no existir este equilibrio nace un caos, dando entonces motivo a una dictadura o a un régimen arbitrario, completándose el mismo a un sojuzgamiento de las clases desprotegidas, como lo es el caso de la que integran los trabajadores.

Al respecto, es importante transcribir un párrafo de las notas manuscritas de Manuel Aguirre Berlanga:

"La libertad humana, es un derecho natural, sobre cuya justicia todo comentario huelga, su reconocimiento y la abolición en los -- países atrasados, es una conquista de la -- civilización. En México en el terreno del derecho Constitucional escrito, no es discutible; pero por desgracia para los que -- sufren prácticamente esclavitud y servidumbre, existen en la República, la esclavitud y aún sufren muchos esta odiosa -- opresión. Nuestras leyes deben prohibir la esclavitud, ya que todos nacen libres".
(42).

Del anterior pensamiento, se desprende por lógica --- jurídica y natural, que Manuel Aguirre Berlanga consideraba -- como principio elemental para una relación para los habitantes de un país, el respeto a la libertad humana, manifestando que ésta debería de estar consagrada en la norma magna -- que rija las relaciones entre sus ciudadanos o habitantes en una serie de derechos principales e inviolables, ya que este legislador consideraba la existencia de una Constitución como necesaria en el desarrollo social y político del país, unido al económico, nacido conjuntamente o producto de la estabili-

(42).-Notas Manuscritas Manuel Aguirre Berlanga.-Propiedad de Matilde Rangel Vda. de Aguirre Berlanga.

dad política y social.

Tomando el principio de libertad como base y sostén de las relaciones existentes en una nación, se lograra una - estabilidad en lo social, con lo que se entra de lleno a una justa definición de los derechos de los desprotegidos, encuadrándose entre estos a los trabajadores. Indicando la necesidad imperiosa de declarar ciertos principios generales de libertad, como de las garantías para cada uno de ellos.

Por que únicamente deberá de restringirse esa libertad en los casos, en que por un servicio a la nación se rompa el principio de que a todo trabajo le corresponde una retribución, por lo cual podemos deducir que Aguirre Berlanga antes de ser jurista, pensaba en las soluciones al problema existencial de los trabajadores y también veía la fórmula de solucionar éstos, indicando por principio la necesidad de establecer normas protectoras de su libertad, con la que nacían, cuestión que se deduce al narrar la historia del trabajador, el cual en múltiples ocasiones al nacer, adquiría por ese hecho, - una serie de obligaciones no contraídas por él, sino por sus padres, es pues, justo, nos dice Aguirre Berlanga, proteger esa libertad natural del hombre para que no sea violada por cuestiones o prohibiciones prenatalmente establecidas.

Una vez protegido esto, es cuando debemos de crear libertades al trabajador, tales como la libertad al trabajo, esto es, que cada individuo se dedique a la actividad que le

"cuadre", otorgándole a esta actividad jornales y salarios justos.

También es importante, prohibir la esclavitud, y las servidumbres; ya que éstas pasaban de generación en generación siendo una carga para los descendientes del que la adquirió en primera instancia. Por lo que las deudas contraídas en el trabajo, de deben considerar civiles, evitando con esto sanciones penales, servilismo y esclavitud.

Una inquietud en el pensar de Aguirre Berlanga, la -- presentaba el aspecto de los salarios, pues él consideraba ab surdo, arbitrario e injusto que trabajaran únicamente para pa gar las deudas contraídas en el propio trabajo, por lo que -- insiste en que se deben pagar salarios justos tendientes a sal vanguardar la estabilidad económica del jornalero, y con ello incrementar el beneficio familiar.

Promueve Aguirre Berlanga, un mejoramiento económico en favor del obrero, por medio de un incremento salarial, motivado por la necesidad de éste de encaminar su trabajo hacia causas que le proporcionen su desarrollo espiritual, familiar y económico.

Con todo lo anterior podemos darnos cuenta de la inquietud de Manuel Aguirre Berlanga de crear un derecho social justo y equitativo, tanto como para el trabajador y el obrero este pensamiento repercutió definitivamente en el Constituyente del 16-17, siendo confirmado en el texto de nuestra Carta Magna.

En la Ley del Trabajo de Manuel Aguirre Berlanga para el Estado de Jalisco, (Enero 1916), no es más que una consecuencia de la situación agónica en que vivían los trabajadores, tanto rurales como urbanos, por lo cual era necesario regular las relaciones obrero-patronales, para evitar la explotación y arbitrariedades de las que eran víctimas los trabajadores.

En todo el país se sentía y se vivía una inquietud - que estaba llegando a su límite, inquietud provocada por el desequilibrio existente entre las clases, producto del poder ejercido por los económicamente poderosos que en las más de las veces eran industriales y como consecuencia patrones, o gobernantes que ejercían su poder y autoridad con el abuso de la fuerza y protegidos por los capitalistas, y estos por los gobernantes.

La Ley del Trabajo de Manuel Aguirre Berlanga, representa un antecedente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como tal tuvo repercusión en el pensamiento de los legisladores que la elaboraron, y máxime que Manuel Aguirre Berlanga fue uno de ellos.

Las Juntas Municipales como se desprende del artículo 16 de la Ley antes mencionada son de suma importancia ya que en su texto reza lo siguiente :

"Artículo 15.- Se crean en el estado Juntas Municipales, Mineras, Agrícolas e Industriales de otro género, cuyos deberes, atribuciones y formas de constituirse y actuar, los cuales son :

I.- El día treinta y uno de diciembre de cada año, se reunirán, citados por los Presi-
dentes Municipales respectivos, en las ca-
beceras de los Municipios correspondientes,
un propietario y un obrero, electo éste -
previamente por sus compañeros de trabajo,
por cada una de las negociaciones ubica--
das en la Municipalidad de que se trata.

II.- Constituida así en cada Municipalidad esa
Asamblea que sólo tendrá carácter de elec-
toral y que estará presidida por el Presi-
dente Municipal que corresponda, quien ten-
drá voz pero no voto sino en caso de empa-
te, valiendo dicho voto sólo una unidad, -
se procederá a la elección de tres propie-
tarios agrícolas y de tres obreros también
agrícolas, que constituirán en unión del -
Presidente del Ayuntamiento que corresponda,
la Junta Municipal Agrícola de que habla -
la parte inicial del presente artículo; -
designados éstos, se elegirá en la misma -
forma, igual número de propietarios y obre-
ros que tendrán, respectivamente, el carác-
ter de suplentes de los anteriores. Si en
la Municipalidad de que se trate existen -

negociaciones mineras o industriales de otro género, o ambas, se harán las respectivas elecciones entre obreros y propietarios de dichas negociaciones para la formación de las otras dos Juntas Municipales que crea la presente Ley. Hechas las elecciones antedichas, entrarán en función las Juntas, el primero de enero siguiente.

III.-Los propietarios que por motivo de fuerza mayor no puedan concurrir a las elecciones mencionadas en la cláusula anterior - deberán nombrar representantes, quienes - acreditarán su personalidad ante el Presidente Municipal, con simple carta-mandato, teniendo dichos representantes los mismos derechos y obligaciones que sus poderdantes.

IV.-Hechas las citaciones preventivas en la cláusula primera de este artículo, si no concurriera una mayoría a la asamblea electoral, se supondrán al día siguiente, citados los interesados, celebrándose entonces las elecciones cualquiera que sea el número de los asistentes. Los que no asistan ni sean representados en dichas -

elecciones, no podrán alegar inconformidad alguna contra lo actuado en ellas.

V.- Los cargos de miembros de las Juntas Municipales sino por causas graves calificativas como tales por el Presidente Municipal respectivo.

VI.- Las Juntas Municipales, que tendrán su asiento en las cabeceras de sus respectivas municipalidades y que estarán integradas como se ha indicado anteriormente, funcionarán durante un periodo de doce meses que terminará el 31 de diciembre de cada año.

VII.- Las Juntas Municipales resolverán por mayoría de votos, o por unanimidad en su caso, todos los asuntos de su competencia, siendo sus resoluciones irrecorribles. Los Presidentes Municipales, a la vez Presidentes Natos de las Juntas de sus respectivas jurisdicciones, tendrán voz pero no voto sino en caso de empate; dicho voto valdrá sólo una unidad y será decisivo.

VIII.- No se podrá constituir en sesión una Junta Municipal si la sentencia de la mayoría de sus miembros.

IX.- Los suplentes no sólo están obligados a concurrir a las sesiones de la Junta a que pertenezcan, en caso de faltas temporales o absolutas de aquellos a quienes corresponda suplir, sino que cuando en dichas sesiones se trate un asunto en cuya resolución esté interesado alguno de estos o sus respectivas negociaciones, deberán, previa citación obligatoria del Presidente, concurrir a las sesiones en que dicho asunto se ventile supliendo al, o a los interesados que se mencionan, pues estos por ningún motivo, bajo pena de nulidad, podrán tomar parte en la deliberación ni en la resolución de los asuntos que personal o comercialmente les atañan.

X.- Todas las cuestiones suscitadas ante las Juntas se estudiarán y resolverán en una sola audiencia en que se oirá a los interesados y se tendrán en cuenta todas las pruebas que presente, salvo el caso en que sea necesaria la práctica de alguna inspección,

la cual se hará en un término no mayor de 3 días, pronunciándose la resolución inmediatamente después de que la diligencia se practique. Se levantará acta circunstanciada de lo practicado, se comunicará la resolución a los interesados, y el Presidente Municipal tomará debida nota de ello para su cumplimiento, en la inteligencia de que toda resolución será irrevocable y por ende no cabrá contra ella ningún recurso. Los miembros de las Juntas resolverán siempre con arreglo a los preceptos de esta Ley y a su conciencia y buena fé.

XI.- Las Juntas Municipales Agrícolas celebrarán cuando menos una sesión cada semana y las --
Mineras e Industriales de otro género, sólo en caso de que haya algún asunto que tratar para lo cual convocará el Presidente oportunamente por sí o a roción de otro de los --
miembros de la Junta o de algún interesado. Todas las sesiones serán publicadas y deberán ser anunciadas con la debida anticipación.

XII.- En cada Municipalidad habrá un secretario que fungirá como tal en las Juntas que --

correspondan al Municipio, será nombrado por el Presidente respectivo y gozará del sueldo que las Juntas le asignen.

XIII.- Los Presidentes Municipales podrán imponer una multa de \$5.00 a \$ 50.00, o arresto de uno a diez días, a los miembros de las Juntas que sin causa justificada dejen de concurrir al desempeño de sus cargos.

XIV.- Los Presidentes Municipales tienen facultades para convocar a un propietario y a un obrero, por cada una de las negociaciones ubicadas en la Municipalidad, cuando se presenten cuestiones graves que afecten los intereses mineros, agrícolas o industriales - de otro género, del Municipio, y de todos los citados tratarán y resolverán dichas -- cuestiones, teniendo la obligación de concurrir bajo la misma pena que a los miembros de las Juntas impone la cláusula anterior.

XV.- Los gastos que cause la instalación y funcionamiento de las Juntas, serán a cargo de los propietarios, quienes contribuirán mensualmente con la cuota que fije el Presidente Municipal.

XVI.- En general las Juntas Municipales velarán, en sus respectivos ramos y municipalidades, por el cumplimiento de todo lo preceptuado en la presente Ley y dirimirán todas las - contiendas que con motivo de ellas se susciten, para lo cual tendrán el carácter de únicas autoridades competentes, para los - efectos indicados, a excepción de la interpretación de esta Ley, la cual sólo compe- te al Ejecutivo del Estado.

XVII.- Los Presidentes Municipales prestarán toda clase de ayuda y protección a las Juntas y ejecutarán las resoluciones que estas pro- nuncien, dándoles cuenta con el resultado obtenido."

En la transcripción antes realizada que es de suma importancia porque por primera vez en la historia legislativa - del país, en materia de relaciones obrero patronales, se crean y reglamentan las Juntas Municipales, su funcionamiento e integración, así como su objeto y sus fines.

Es también de gran importancia, pues complementa a -- los demás preceptos que conforme a la Ley del Trabajo de Ma- nuel Aguirre Berlanga, creando un organismo que vela y resuel

ve lo estipulado en ella, organismo denominado "Juntas Municipales", las cuales son la máxima autoridad en Derecho del Trabajo y son precursoras en la creación de los órganos jurisdiccionales, como antecedente directo de las actuales Juntas de Conciliación y Arbitraje y Juntas de Conciliación reguladas en la Nueva Ley Federal del Trabajo.

ANTECEDENTES DE LA JUNTA FEDERAL
DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

b) DECRETO DEL PRESIDENTE PLUTARCO ELIAS CALLES DEL 17 DE
SEPTIEMBRE DE 1927

Conforme al preámbulo del artículo 123 de la Constitución de 1917, las Legislaturas de los Estados expedieron leyes laborales, reglamentarias del mencionado precepto, que constituyen los primeros códigos del trabajo del régimen constitucional del país.

Los códigos locales, en sus disposiciones procesales, reglamentaron la organización y atribuciones de las Juntas Municipales de Conciliación y Centrales de Conciliación y Arbitraje, como tribunales del trabajo, así como los procedimientos para la tramitación y resolución de los conflictos laborales y las medidas para la ejecución de los laudos. El sistema procesal estructurado por esas leyes se inspiró en el procedimiento común, pero con las modalidades propias de la nueva disciplina; se introdujo la oralidad mediante la celebración de audiencias públicas, y se redujeron los términos para tramitar rápidamente los conflictos. En casi todos aquellos códigos se consagraba la supletoriedad de sus normas por las del procedimiento civil.

Como simple referencia para el estudio de los antecedentes del derecho procesal mexicano del trabajo, es conveniente citar el articulado procesal de las legislaciones loca-

les cuyos textos pueden consultarse en la obra publicada por la extinta Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en el año de 1928, intitulada *Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos*.(43)

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, funciona en sus orígenes en forma irregular; la necesidad de resolver, los problemas de carácter Nacional, que no podían ser resueltos por las autoridades locales, motivo por el cual se dictasen diversos acuerdos con el fin de concentrar la solución de aquellos en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, siendo los siguientes:

a) Circular número dos, del departamento del Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, sobre la competencia de esa Secretaría, para conocer de los conflictos entre trabajadores y empresas ferroviarias de fecha 28 de -- Abril de 1926, escrito por Luis N. Morones, titular de esa Secretaría.

b) Acuerdo presidencial relativo a la competencia exclusiva de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en materias de minas y petróleo de fecha 1ª de Marzo de 1927; - que dio a conocer a los diversos Gobernadores, Luis N. Morones, titular de esta dependencia.

c) Acuerdo presidencial relativo, a que los conflictos de trabajo de la Industria Textil, pasaron a ser de la -

(43).- Trueba Urbina.- *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*.- Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F.-1975.- Pag. 85

competencia de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo de fecha 15 de Marzo de 1927, cuya circular se dio a conocer por Luis N. Morones, Secretario de Industria, Comercio y Trabajo.

Los anteriores acuerdos dieron lugar para que ya explorado el terreno, se expidiese con fecha 17 de Septiembre de 1927, el decreto presidencial que estableció, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, siendo publicada el 22 de Septiembre del mismo año, así quedó aparentemente resuelto el problema de competencia en determinadas materias que quedaron procesadas en el mismo decreto.

El 23 de Septiembre de 1927, se expidió por el General Plutarco Elías Calles el "Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje"; siendo publicada el 27 del mismo mes y año.

En el reglamento de referencia se precisaron las bases para la integración de las juntas, la competencia, el procedimiento de Conciliación y Arbitraje, sobre la ejecución de los laudos; etc...; mismos que posteriormente pasaron a formar parte de la ley federal del trabajo.

El 12 de Junio de 1928, se reformó y adicionó el reglamento, siendo publicadas estas reformas el 18 de Junio de ese mismo año.

Todavía subsistió el problema sobre la Constitucionalidad, del funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que no fuese resuelto en forma definitiva, sino-

hasta el 18 de Noviembre de 1942, cuando se adiciono al artículo 123 Constitucional con la fracción XXXI. (44).

Por lo tanto la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que se inicia en las circulares y decretos antes mencionados y que fueron dirigidas por la extinta Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo a los gobernadores de los Estados notoriamente inconstitucionales, por cuanto que tuvieron por objeto sustraer del conocimiento de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje determinados asuntos: Ferrocarriles, petróleo, minas, hilados y tejidos, industria textil. Posteriormente, el Ejecutivo Federal dictó el decreto de 17 de Septiembre de 1927, estableciendo la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuyo texto reza:

"Plutarco Elias Calles, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

"Que en ejercicio de las facultades que me concede el artículo 89 de la Constitución General de la República, en su fracción I, a fin de que tenga un exacto cumplimiento lo mandado en el artículo 119, caso XI, de la Ley de Ferrocarriles, de 24 de abril de 1926; el artículo 1º de la Ley del 6 de mayo de 1926, que federalizó la energía eléctrica; artículo 6º de la Ley del petróleo, de 26 de diciembre de 1925, y 6º de la Ley de Industrias Minerales, que declara la jurisdicción federal todo lo relativo a dichas industrias, y obedeciendo a la necesidad de reglamentar la competencia en la resolución de

(44).-Sanchez Alvarado Alfredo.-Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo.-Edi.Oficina de Asesoría del Trabajo.-Talleres Graficos Andrea Doria.-Pags.129-130

los conflictos de trabajo que surgen en las zonas federales, en concordancia con la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, de 25 de diciembre de 1917, y en cumplimiento del mandato de la fracción XX del artículo 123, en relación con el 11 transitorio constitucional, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

Artículo 1º Se establece la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en esta ciudad, y las Regionales de Conciliación que sean necesarias para normar su funcionamiento.

Artículo 2º La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tendrá por objeto prevenir y resolver los conflictos colectivos y los individuales, entre patronos y obreros, y la potestad necesaria para hacer cumplir sus decisiones.

Artículo 3º La intervención de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de hará extensiva:

- a) En las zonas Federales.
- b) En los problemas y conflictos que se susciten en las industrias y negociaciones cuyo establecimiento o explotación sea motivo de contrato o concesión federal.
- c) En los conflictos y problemas de trabajo que abarquen dos o más Estados, o un Estado y las zonas federales.
- d) En los conflictos y problemas que se deriven de contratos de trabajo que tengan por objeto la prestación de trabajos continuos y de la misma naturaleza, a su vez en un -

Estado y en otros de la República.

e) *En los casos en que por convenio escrito de la mayoría de los representantes de una industria y los trabajadores del ramo, se hayan aceptado la jurisdicción expresa del Gobierno Federal.*

Artículo 4º En obediencia a lo ordenado por el artículo 123, fracción XX, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje quedará integrada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno que nombre la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Artículo 5º Se faculta a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, para que a la mayor brevedad posible expida el reglamento que norme el funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, a los 17 días del mes de Septiembre de 1927.- P. -- Elías Calles.- Rúbrica.- Secretario de Estado y del Despacho de Industria, Comercio y Trabajo, Luis N. Morones.- Rúbrica.- Al C. Ing. Adalberto Tejeda, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.- Presente.

El decreto que dio vida a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, derivado de las circulares mencionadas, implica notorio quebrantamiento del régimen constitucional, toda vez que el Presidente de la República carece de facultad para legislar en materia de trabajo; además, dicho decreto vio

laba la soberanía de los Estados. Hasta la Suprema Corte de Justicia, en la ejecutoria pronunciada el 19 de mayo de 1930, Cfa Industrial de Orizaba, S.A., reconoció la inconstitucionalidad en la tesis siguiente: El artículo 123 de la Constitución antes de la reforma de que fue objeto en el año de 1929, establecía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, deberían expedir leyes sobre el trabajo; por tanto, las Juntas de Conciliación y Arbitraje locales, establecidas por las leyes reglamentarias del citado artículo 123 constitucional, eran competentes para conocer de los conflictos de trabajo, surgidos dentro de la jurisdicción de la Ley respectiva, y el acuerdo presidencial de 15 de marzo de 1927, - que ordenaba que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se avocara el conocimiento de los conflictos de las empresas de hilados y tejidos de la República, legislaba sin facultades, en materia de trabajo e invadía la soberanía de los Estados que habían expedido sus leyes reglamentarias, y violaba la fracción XX, del artículo 123 constitucional, que de modo terminante expresa que los conflictos entre el capital y el trabajo se avocara al conocimiento de los conflictos de las empresas de hilados en la forma que la misma previene; por tanto, dicho acuerdo era ineficaz para arrebatar a las Juntas Locales la competencia para conocer de los conflictos entre el capital y el trabajo. Otro tanto puede decirse del decreto - que estableció la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya jurisdicción no puede existir, aun por convenio expreso

de los interesados en el conflicto, si se tratara de diversos fueros, no cabiendo, por lo mismo, prórroga de jurisdicción.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, desde su creación hasta su establecimiento legítimo por virtud de la Ley Federal del Trabajo de 1931, actuó prácticamente por es pacto de varios años sin fundamento legal; pues la reforma constitucional de 31 de agosto de 1929, que modificó la fracción X del artículo 73, facultando al Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123, tan sólo exceptuó de la jurisdicción de las autoridades judiciales locales del trabajo, a las empresas de transporte amparadas por concesión federal, etc., es decir, el problema de la constitucionalidad del tribunal federal del trabajo quedó sin resolver, por que este tribunal no emana de la Ley sino de una disposición administrativa inconstitucional, como ya se ha dicho. Pero la cuestión se resolvió definitivamente, desde el punto de vista jurídico, al expedirse la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, cuyo artículo 358, reformado, dice:

"Se establece en la ciudad de México una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver las diferencias y conflictos que surjan entre trabajadores y patrones, sólo entre ellos o sólo entre éstos, derivados, de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, en los casos señalados en los artículos 359 a 361."

Posteriormente se expidió el Reglamento de la Junta -

Federal de Conciliación y Arbitraje de 21 de julio de 1933, que consta de 81 artículos, en los que se establece la organización, funcionamiento y demás cuestiones administrativas y procesales de este tribunal.

Al respecto, la nueva Ley Federal del Trabajo, en vigor desde el Primero de Mayo de 1970, en su artículo 604, dice:

"Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, - salvo lo dispuesto en el artículo 600, fracción IV."

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es el Tribunal Superior del Trabajo autorizado constitucionalmente para ejercer jurisdicción social en toda la República en asuntos Federales, en los términos de la fracción XXXI, apartado A), del artículo 123 Constitucional.

La Ley de 1931, estuvo en vigor hasta el 1º de mayo de 1970, que fue modificada 19 veces a lo largo de su vida jurídica y sin duda alguna cumplió con su cometido.

Pues en el paso del tiempo los preceptos de la Ley Laboral se fueron alejando de la realidad. El Licenciado -- Adolfo Lopez Mateos, siendo presidente de la República, nombro una comisión que se abocase a la elaboración de un anteproyecto de Ley del Trabajo.

El anteproyecto no cristalizó; sin embargo, los estu-

dios realizados produjeron una de las reformas más importantes a la Constitución y en consecuencia a la ley de 1931, que fueron publicadas en los diarios oficiales de la Federación -- del 21 de noviembre y 31 de diciembre de 1962; años después, siendo presidente el Licenciado Gustavo Diaz Ordaz, convocó a la misma comisión, para que nuevamente intentara la elaboración de un proyecto de Ley Federal del Trabajo. Terminado el mismo, fue puesto a disposición de las organizaciones -- Obreras y patronales para que dieran sus puntos de vista.

Al fin, en diciembre de 1968, el Presidente Diaz Ordaz envió al congreso la iniciativa de Ley Federal del Trabajo, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de Abril de 1970.

En relación a su anterior, La Nueva Ley Federal del Trabajo modificó el sistema de Juntas al suprimir las municipales, convertir las centrales en Locales de Conciliación y Arbitraje y crear las Juntas Permanentes y Accidentales Federales y las Locales de Conciliación.

La tendencia fue fortalecer las Juntas Federales, por un lado, las de Conciliación tienen ahora el carácter de permanentes y sólo excepcionalmente son accidentales; además de que sus funciones fueron considerablemente aumentadas, al estar facultadas para arbitrar asuntos cuya cuantía no exceda de tres meses de salario. La Federal de Conciliación y Arbitraje al igual que las de Conciliación, sucesivamente ha visto aumentada su competencia. Esto se debe fundamentalmente a la evolución económica y social del país.

**ANTECEDENTES DE LA JUNTA FEDERAL
DE CONCILIACION Y ARBITRAJE**

**c) LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DEL 2 DE JULIO
DE 1976.**

La reforma hecha a la Nueva Ley Federal del Trabajo, que reviste especial importancia, fue la publicada el 2 de julio de 1976 y la modificación al Artículo 606, entre otros se instrumentó debidamente la posibilidad de crear Juntas Especiales Federales de Conciliación y Arbitraje, fuera de la capital de la República.

Con fundamento en el artículo mencionado a partir del año de 1976, funcionaron seis nuevas Juntas Especiales en: Hermosillo, Monterrey, Guadalajara, Jalapa, Tuxtla Gutiérrez y Mérida; con posterioridad en el año de 1978 (2 de enero) se logró establecer un Tribunal del Trabajo en cada una de las ciudades capitales de nuestras Entidades Federativas (47 Juntas Especiales y 11 Permanentes), aunque hay que mencionar al respecto que los comentarios que se hicieran en torno a esta problemática, alguno o algunas empresas o abogados litigantes, propusieron que en diversos estados no siempre en la Capital de estos, estaba el principal asiento de los negocios productivos, como es en el caso de la ciudad de Torreón, Pozarica, etc... - dónde funcionaban Juntas Permanentes, sintiéndose la necesidad en éstas de que funcionaran también Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje, pero consideramos en lo personal que se realizará en una etapa posterior a la que nos ocupa.

La trascendencia de esta medida es múltiple y se empieza ya a valorar en su real medida. Por un lado, se está llevando a todas las partes del Territorio Nacional de la Justicia Laboral en el ámbito federal, con las consiguientes ventajas para las partes interesadas, especialmente por el trabajador, que tenía que recorrer y tiene aún que hacerlo, en muchos casos que se deben de corregir y evitar, miles de kilómetros para atender sus asuntos, o en su caso, dejar de tener control directo de sus negocios, a veces vital en su importancia, por no poder trasladarse al Distrito Federal.

Creemos en la necesidad de llevar el tribunal a los lugares de conflicto y no trasladar los conflictos al tribunal. Sólo así se atiende el carácter dinámico de nuestro Derecho Social. La Legislación del trabajo, como hemos visto, ha evolucionado a partir del comienzo de este siglo, en forma impresionante rápida. Nuestras instituciones jurídicolaborales deben seguir cambiando a la par de las necesidades sociales. No se puede por ningún concepto detener la marcha de una sociedad en función de instituciones que resultan anacrónicas.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, son parte vital del sistema de Justicia Social; tiene encomendadas funciones técnicas, pero sobre todo, la grandísima misión de procurar el equilibrio entre los factores de la producción. Mantener estable ese equilibrio debe hacerse sin detrimento de los derechos de los trabajadores; por lo contrario, deben siempre encontrarse nuevas vías de solución que los fortalezcan, y que se llegue a nuevas metas jurídicas.

El Decreto que reforma y adiciona a la Ley Federal del Trabajo del 2 de julio de 1976, dice lo siguiente :

" Luis Echeverría Alvarez, Presidente Constitucional - de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes saber :

" Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente ..

D E C R E T O

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Decreta :

QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Artículo Unico.- Se reforma y adiciona los artículos 28, 97, 103 Bis, 121, 122, 127, 154, 156, 600, 606, 664, 726, 748, - y 771 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue :

Artículo 28. Para la prestación de servicios de los - trabajadores mexicanos fuera de la República, se observaran las normas siguientes :

- I.-
- a).-
- b).-
- c).-
- d).- Tendrá derecho a disfrutar, en el centro de trabajo o en lugar cercano, mediante arrendamiento o cualquier otra forma, de vivienda decorosa e higiénica.

- II.-
- III.-
- IV.-
- V.-

Artículo 97.- Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo en los casos - siguientes :

- I.-

II.-

III.-

IV.- Pago de abonos para cubrir créditos otorgados o garantizados por el Fondo a que se refiere el artículo 103 Bis de esta Ley, destinado a la adquisición de bienes de consumo duradero o el pago de servicios. Estos descuentos estarán precedidos de la aceptación que libremente haya hecho el trabajador y no podrán exceder del 10% del salario.

Artículo 103 bis.- El Ejecutivo Federal reglamentará la forma y términos en que se estableciera el fondo de fomento y garantía para el consumo de los trabajadores, que otorgará financiamiento para la operación de los almacenes y tiendas a que se refiere el artículo anterior y así mismo gestionará de otras instituciones, para conceder y garantizar, créditos baratos y oportunos para la adquisición de bienes y pagos de servicios por parte de los trabajadores.

Artículo 121.- El derecho de los trabajadores para formular objeciones a la declaración que presente el patrón a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se ajustará a las normas siguientes:

I.-

II.-

III.-

IV.- Dentro de los treinta días siguientes a la resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el patrón dará cumplimiento a la misma independientemente de que la impugne. Si como resultado de la impugnación variara

a su favor el sentido de la resolución, los pagos hechos podran deducirse de las utilidades correspondientes a los trabajadores en el siguiente ejercicio.

Artículo 122.- El reparto de utilidades entre los trabajadores deberá efectuarse dentro de los sesenta días a la fecha siguiente a la que se deban pagar los impuestos, anuales aún cuando esté en trámite objeción de los trabajadores.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aumente el monto de la utilidad gravable, sin haber mediado objeción de los trabajadores o haber si esta resuelta, el reparto adicional se hará dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que se notifique la resolución: Sólo en el caso de que ésta fuera impugnada por el patrón, se suspenderá el pago del reparto adicional hasta que la resolución quede firme garantizandose el interes de los trabajadores.

El importe de las utilidades no reclamadas en el año que sean exigibles, se agregará a la utilidad repartible el año siguiente.

Artículo 127.- El derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades se ajustará a las normas siguientes:

I.-

II.- Los demás trabajadores de confianza participaran en las utilidades de las empresas, pero si el salario que perciban es mayor del que corresponda al trabajador sindicalizado de más alto salario dentro de la empresa o a falta de este

al trabajador de planta con la misma característica se considerará este salario aumentado en un 20% como salario máximo.

III.-

IV.-

V.-

VI.-

VII.-

Artículo 154.- Los patrones estarán obligados a preferir en igualdad de circunstancias a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean a quienes les haya servido satisfactoriamente por mayor tiempo a quienes no teniendo ninguna otra fuente de ingresos económicos tengan a su cargo una familia y a los sindicalizados respecto de quienes no lo estén.

Siendo contrato colectivo y éste contiene cláusulas de admisión, la preferencia para ocupar las vacantes o puestos de nueva creación se regirá por lo que disponga el contrato colectivo y el estatuto sindical.

Se entiende por sindicalizado a todo trabajador que se encuentre agremiado a cualquier organización sindical legalmente constituida.

Artículo 156.- Dono existir contrato colectivo o no contener el celebrado la cláusula de admisión, serán aplicables las disposiciones contenidas en el primer párrafo del artículo 154, a los trabajadores que habitualmente sin tener el carácter de trabajadores de planta presten servicios en una empresa o establecimiento supliendo las vacantes transitori-

as o temporales y a los que desempeñen trabajos extraordinarios o para obra determinada, que no constituyan una actividad normal o permanente de la empresa.

Artículo 600.- Las Juntas Federales de Conciliación - tienen las facultades y obligaciones siguientes:

I.-

II.-.....

Terminada la recepción de las pruebas o transcurrido el término a que se refiere el párrafo anterior, la Junta remitirá el expediente a la junta especial de la jurisdicción territorial a que esté asignada si la hubiere, y si no , a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

III.- Recibir las demandas que le sean presentadas, remitiéndolas a la Junta Especial de la jurisdicción territorial a que esté asignada si la hubiere y si no a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

IV.-

V.-

VI.-

VII.- De ser procedente, aprobar los convenios que le sean sometidos por las partes.

VIII.- Las demás que les confieren las leyes.

Artículo 606.-

.....

Las Juntas Especiales establecidas fuera de la capital de la República conforme al párrafo anterior, quedarán integradas en sus funciones y régimen jurídico a la Junta Federal de Con

conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia Federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, sin perjuicio del derecho del trabajador, cuando así convenga a sus intereses, o concurrir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 664.- En las designaciones de los representantes de los Trabajadores y del patrón en las Juntas de conciliación permanentes y en las especiales establecidas fuera de la capital de la República, se observarán las disposiciones de este capítulo, con las modalidades siguientes:

- I.-
- II.-
- III.-

Artículo 726.- Se tendrá por desistida de la acción intentada a toda persona que no haga promoción alguna en el término de seis meses, siempre que esa promoción sea necesaria para la continuación del procedimiento. No se tendrá por transcurrido dicho término si están desahogadas las pruebas del actor o está pendiente de dictarse resolución sobre alguna promoción de las partes o la práctica de diligencia o la recepción de informes o copias que se hubiesen solicitado.

Artículo 748.- En los procedimientos ante las juntas de Conciliación en los casos del artículo 600, fracción I y II-

se observarán las normas siguientes:

I.-

II.-

III.-

IV.-

V.- Concluida la recepción de las pruebas, el Presidente de la Junta remitirá el expediente a la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, según la competencia jurisdiccional y territorial.

Artículo 770.- Al concluir la recepción de las pruebas de oficio la Junta concederá a las partes, un término de 48 horas para que presenten sus alegatos por escrito.

Artículo 771.- Transcurrido el término de la presentación de los alegatos, de oficio el auxiliar, declarará cerrada la instrucción y dentro de los diez días siguientes formulará un dictamen, que deberá contener:

I.- -----

II.- -----

III.-

IV.-

V.-

TRANSITORIOS

UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

Con las Reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo correspondientes a los artículos 600, fracción III; 606 y 664, publicadas en el Diario Oficial antes mencionado, se hizo realidad en parte el viejo anhelo de lograr la descentralización en la función decisoria de los conflictos obrero-patronales en materia federal, propugnando en múltiples ocasiones tanto en el sector obrero como en sector patronal como medida necesaria e inaplazable en el bien de la economía de ambos factores de la producción y principalmente para obtener una Justicia más rápida y expedita.

Esta necesidad se concreto originalmente con la creación de Seis Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje, dependientes de la Junta Federal, numeradas de la 17 a la 22 y establecidas en diversas Capitales de los Estados, cada una de ellas dotadas de una competencia territorial que se determino en la convocatoria expedida por la H. Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el 1° de octubre de 1976, con miras a la integración de las mismas y elección de los representantes obrero-patronales. Convenciones que al efecto se verificaron el día 5 de diciembre del propio año de 1976.

En la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1° de Mayo de 1970 se dio un paso más adelante para lograr la deseada descentralización, y en el segundo párrafo del artículo 606 se otorgó facultad a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de establecer Juntas Especiales cuando lo requieran las necesidades del Trabajo y del Capital, fijando el lugar de su residencia y su competencia territorial.

Sin embargo, no llegó a concretarse la misma por falta de la necesaria reglamentación a este precepto, haciéndose ver cada día con mayor urgencia la necesidad de evitar que la totalidad de los Juicios Laborales en materia Federal, se ventilaran en la ciudad de México y de lograr agilizar su tramitación y resolución, ya sea de los conflictos individuales como de los colectivos, con objeto de hacer una realidad la aplicación de la garantía consagrada en el Artículo 17 de la Constitución Federal, en el sentido de que la Administración de Justicia sea pronta y expedita.

Consideramos que las Reformas supracitadas conllevan - en sí, el interés primordial del constituyente 16-17 de la pronta impartición de la Justicia Laboral reafirmando así el principio rector en el Derecho Positivo Mexicano, el cual pretende - que sea un Derecho Social.

CAPITULO CUARTO

PROBLEMATICA DE LA DESCONCENTRACION DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

- a) Aspecto Jurfdico
- b) Aspecto Práctico
- c) La Federación total en el Derecho
del Trabajo como cumplido anhelo
del Constituyente 16-17

CAPITULO CUARTO

a) ASPECTO JURIDICO

Al tratar de desarrollar el presente capítulo, trataremos de marcar o de señalar la problemática operacional de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, abordando el aspecto jurídico en primer lugar y el aspecto práctico en última instancia, en que se han enfrentado las diversas Autoridades -- Laborales en el interior del país. Por que como señalamos, al desarrollarse y evolucionar la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, (especiales), estas tuvieron que enfrentarse a una serie de situaciones confusas, ambiguas e imprevistas que iban desde la interpretación a la aplicación de los postulados contemplados en el Artículo 123 Constitucional, en su apartado A y su Ley Reglamentaria.

Como las nuevas Juntas Especiales, recientemente creadas, quedaron integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y tienen ciertas características que les son propias y las distinguen de las Juntas Especiales radicadas en la Ciudad de México, es preciso señalar en la Ley con mayor claridad tales características.

Las modificaciones que se consideran necesarias respetando el criterio recientemente implantado, son las siguientes

tes:

Artículo 605.-Debe quedar redactado:

"La Junta se integrará con un representante del gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras o de otras actividades, **TRATANDOSE DE JUNTAS ESTABLECIDAS EN LA CIUDAD DE MEXICO, LAS JUNTAS FORANEAS SE INTEGRARAN CON UN REPRESENTANTE DEL GOBIERNO Y CON REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS PATRONES DESIGNADOS POR TODAS LAS RAMAS DE LA INDUSTRIA O DE OTRAS ACTIVIDADES DENTRO DEL TERRITORIO QUE SE LES SENALE**, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría de Trabajo y de Previsión Social".

Artículo 606.- El primer párrafo debe quedar redactado:

"La junta funcionará en pleno o en Juntas Especiales de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria, **DE LA DEMARCACION DEL TERRITORIO**, y de las actividades a que se refiere el Artículo anterior".

Artículo 616.- La Fracción I debe quedar redactada:

"Conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten en las ramas de la industria o de las actividades representadas en ellas, **SI SE TRATA DE JUNTAS ESPECIALES DE LA CAPITAL DEL PAIS, Y DE LOS CONFLICTOS DE TRABAJO QUE SE PRESENTEN EN TODAS LAS RAMAS DE LA INDUSTRIA Y ACTIVIDADES DE COMPETENCIA FEDERAL, COMPRENDIDAS EN LA JURISDICCION TERRITORIAL QUE SE LES ASIGNE**, CON EXCEPCION DE LOS CONFLICTOS COLEC

TIVOS, SI SE TRATARA DE JUNTAS ESPECIALES ESTABLECIDAS FUERA DE LA CAPITAL DE LA REPUBLICA".

Artículo 616.- Fracción V.-Debe quedar redactado:

"Recibir en depósito los contratos colectivos y los reglamentos interiores de trabajo UNICAMENTE CUANDO SE TRATE DE JUNTAS ESPECIALES CON SEDE EN LA CIUDAD DE MEXICO".

Artículo 620.- La Fracción II, inciso c), debe quedar redactada:

"Cuando se trate de conflictos colectivos de naturaleza económica, además del presidente se requiere la presencia de uno de los representantes, por lo menos. ESTE INCISO SOLO ES APLICABLE A LAS JUNTAS ESPECIALES ESTABLECIDAS EN LA CAPITAL DEL PAIS".

Artículo 731.- A la fracción II, debera añadirse un inciso más que sería el d).

"LA JUNTA ESPECIAL DE SU DOMICILIO, O LA JUNTA ESPECIAL ESTABLECIDA EN LA CAPITAL DEL PAIS EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 506".

Artículo 731.-La Fracción III debe quedar redactada:

"EN LOS CONFLICTOS COLECTIVOS EN MATERIA FEDERAL, LAS JUNTAS ESPECIALES ESTABLECIDAS EN LA CAPITAL DEL PAIS, DE CONFORMIDAD CON LA CLASIFICACION DE LAS RAMAS DE LA INDUSTRIA O DE OTRAS ACTIVIDADES, SEÑALADAS EN LA CONVOCATORIA QUE EXPIDA LA SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL".

Esta última reforma es necesaria en virtud de que las Juntas Especiales Foróneas carecen de competencia para cono-

cer de conflictos colectivos, no obstante que estén radicadas en el lugar en que se encuentre establecida la empresa afectada por un conflicto de esta naturaleza, situación que no contempla esta fracción en los términos en que aparece redactada.

La problemática jurídica, no termina con la mera aplicación de los postulados jurídicos y la modificación supracitada, sino también, va desde el problema de la competencia y la elección de los representantes, que integran los tribunales del trabajo para lo cual el Licenciado Miguel Angel Pino de la Rosa, en su ponencia presentada en la Segunda Reunion Nacional de Juntas de Conciliación y Arbitraje, nos refiere lo siguiente:

El Artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo en su fracción I, establece:

"Artículo 162.- Los trabajadores de planta tienen derecho a una prima de antigüedad, de conformidad con las normas siguientes:

I.- La prima de antigüedad consistirá en el importe de doce días de salario, por cada año de servicio".

Si bien es cierto que el precepto no señala como regla general que sean años cumplidos los que deban computarse para el pago de la prima de antigüedad, también lo es, que no exceptúa el pago de la parte proporcional de los meses que rebasen un año, sin llegar a cumplir el siguiente. De ahí que tal disposición sea interpretada en dos sentidos: uno que por el pago de la prestación deben computarse únicamente los años

cumplidos de servicios; otro, que debe pagarse la prima de antigüedad en forma proporcional por el tiempo laborado.

Lo anterior tiene como fin considerar la forma de pago de dicha prestación, en el sentido de si debe computarse por años cumplidos la antigüedad del trabajador, o si procede su pago proporcional por el tiempo laborado.

Tomando en cuenta que la antigüedad es el tiempo transcurrido desde que se tiene el empleo, o sea que desde el momento en el que el trabajador celebre con el patrón el contrato de trabajo, debe considerarse que empieza a generarse la antigüedad, sin que ésta se vea limitada a años -- cumplidos de servicio, sino que debe estimarse la parte proporcional por los meses trabajados; en el caso de un trabajador que tenga una antigüedad de doce años con once meses restantes y que al momento de pagarsele la prima de antigüedad, se computen únicamente los doce años cumplidos sin tomar en cuenta los once meses faltantes; pues lo correcto sería pagarle doce días de salario por cada año y once días -- como parte proporcional por los once meses laborados. Cabe considerar a este respecto, que la idea del legislador al -- crear esta prestación fue como una compensación al trabajador por el tiempo que ha prestado sus servicios al patrón, por el detrimento físico que experimenta y que además es -- una prestación que debe pagar independientemente de cualquier otra; por todo esto, la antigüedad se debe computar íntegramente desde el inicio hasta la terminación de la relación de trabajo, sin limitarlo cuando se tenga que efectuar el pago de la misma, a años cumplidos de servicios.

Como antecedente a la idea que se expone, tenemos en nuestra legislación laboral el derecho de los trabajadores que tengan más de un año de servicios de disfrutar un periodo anual de vacaciones y que si la relación de trabajo termina antes de que se cumpla el año de servicios, el trabajador tendrá derecho a una remuneración proporcional al tiempo de servicios, prestados (artículo 76 y 79). Misma situación que se contempla en el artículo 87 que se refiere al derecho de los trabajadores al aguinaldo que deberá pagarse antes del día 20 de diciembre, equivalente a quince días de salario, y que los trabajadores que no hayan cumplido el año de servicios, tendrán derecho a que se les pague la parte proporcional conforme al --- tiempo laborado, cualquiera que fuere éste.

Estimamos que estas disposiciones legales deben ser aplicadas para el pago proporcional de la prima de antigüedad cuando el trabajador deje de prestar sus servicios antes de -- completar el año.

También se plantea la necesidad de unificar criterios, por lo que en la ponencia presentada en la Primera Reunión Nacional de Juntas de Conciliación y Arbitraje, encontramos lo - siguiente:

La Creación de un Organó Coordinador de Información - para Unificar Decisiones Procesales, para que toda sociedad pp lítica mente organizada, tenga una pronta y expedita Justicia - Laboral.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje, son tribunales cuyas características se encuentran previstas en el apartado A del artículo 123 Constitucional y en el título once de la Ley Federal del Trabajo vigente.

A las Juntas les corresponde conocer y resolver los conflictos que se suscitan entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, con motivo de las relaciones de trabajo, o hechos relacionados con ellas.

Los tribunales laborales han cumplido satisfactoriamente, en su mayor parte, con el cometido que la ley les señala, a pesar de las estructuras anquilosadas con que cuentan y de los métodos y procedimientos desacordes con los requerimientos del actual programa general de Reforma Administrativa cuya aplicación en este periodo ha afectado casi todas las estructuras del sector público mexicano y ha llevado elementos modernos a la administración pública que deben reanudar en beneficio de los órganos encargados de administrar la justicia.

Si bien el argumento anterior es suficiente justificación para proyectar y ejecutar, dentro de los tribunales laborales, programas tendientes a aplicar los principios de LA REFORMA ADMINISTRATIVA, cabe considerar también, que la Reforma a la Ley Federal del Trabajo que ordeno la reuvisión anual de la cláusula económica de los contratos colectivos propició la duplicación en el volumen de labor en las Juntas.

Es por lo anterior que se considera de alta prioridad

la aplicación de programas tendientes a la reforma de las estructuras jerárquicas, los métodos de trabajo y procedimientos en uso, de tal suerte que, con el menor costo administrativo, se logre obtener el óptimo desempeño de las funciones propias de los tribunales laborales.

También en torno a la competencia de las Juntas Especiales Descocentradas de Conciliación y Arbitraje, se plantea la problemática de la correlativa competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Laboral.

Las Juntas Especiales Regionales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, han sido creadas con la finalidad de expedir la impartición de la justicia en materia laboral, llevando hasta la proximidad de los centros de trabajo y de los trabajadores mismos, las juntas especiales con facultades de arbitraje exclusivamente en los asuntos de carácter individual conforme a lo previsto en el artículo 606 de la Ley Federal del trabajo y con la preocupación del Ejecutivo Federal de Decentralizar la Administración Pública y los Tribunales que de ella dependen, como lo son la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Se cumple así en principio con los propósitos mediante la aplicación práctica de las medidas que se establece en la Ley Organica de la Administración Pública Federal, en su artículo 40, y reformas que previeron la creación de las Juntas Especiales de la Federal, con facultades de Arbitraje y con la competencia y jurisdicción territoriales que les han sido asignadas, abarcando cada una de éstas dos o más -

Estados por lo que hace que se les denomine regionales.

Ahora bien, el Artículo 606, de la Ley Federal del Trabajo, establece en su párrafo final:

"Las Juntas Especiales establecidas fuera de la Capital de la República conforme al párrafo anterior, quedarán integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, sin perjuicio del derecho del trabajador, cuando así convenga a sus intereses, a concurrir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje".

De lo anterior se desprende que la competencia de las Juntas Especiales Regionales, se ha otorgado legalmente respecto de los asuntos de carácter individual, dejando a salvo el derecho del trabajador, como un derecho potestativo, para que según convenga a sus intereses se radique su juicio en la Junta que por razones particulares mejor convenga al propio trabajador, lo que nos parece perfectamente razonable lógicamente y jurídicamente, si tomamos en cuenta la Naturaleza Social y Jurídica del Derecho del Trabajo.

Analizadas las cuestiones anteriores, es conveniente reflexionar mediante el análisis de las disposiciones contenidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,

que en su Capítulo III Bis, relativo a los Tribunales Colegiados de Circuito, establece la competencia de éstos diciendo - en la fracción I, inciso d), "En materia laboral de laudos dictados por Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje, si empre que no sean de la competencia de la Suprema Corte de Justicia". Por la que, si tomamos en cuenta que corresponde a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de los laudos dictados por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como se determina en el artículo 27 Fracción III, inciso b), inclusive cuando dice:

Artículo 27.- Corresponde conocer a la Cuarta Sala:

I.-

II.-

III.- De los juicios de amparo de única instancia contra laudos de los Tribunales del Trabajo, por violaciones cometidas en ellos o durante la secuela del procedimiento cuando se trate:

a) De laudos.....

b) De laudos dictados por autoridades federales de conciliación y arbitraje en cualquier conflicto, y

c)

Del análisis expuesto, convenimos que permanecer sin que se advierta la competencia analizada, los asuntos de carácter individual en materia de trabajo que sean resueltos por laudos dictados en las Juntas. Especto^{les} Regionales, estable

cidas fuera de la Capital de la República, beneficiarán sólo en parte por su cercanía de los tribunales del trabajo a las personas de los trabajadores que por necesidad recurran a ellos, para lograr que se les imparta una justicia pronta y expedita, toda vez, que al ser resuelto su juicio, éste se verá afectado nuevamente por la distancia y tiempo requeridos mediante la imposibilidad por falta de competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los Laudos dictados en sus juicios individuales, por Juntas Especiales mencionadas, toda vez, que se trata de competencia reservada a la Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La conveniencia de canalizar por los conductos debidos, la necesidad de adecuar en materia de competencia para conocer de los laudos dictados por Juntas Especiales Regionales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, otorgando ésta a los Tribunales Colegiados de Circuito, a efecto de que resulten más pronta y expedita la impartición de la Justicia Laboral.

C A P I T U L O C U A R T O

b) ASPECTO PRINCIPICO

La problemática de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en su aspecto práctico representa en sí uno de los principios rectores, que motivan la tantas veces referida impartición de la Justicia Laboral; ya que si bien es cierto se puede estructurar y organizar en forma casi perfecta el aspecto legislativo y de aplicación de los postulados jurídicos, también es cierto que si no se cuenta con los medios óptimos y necesarios (material humano, de oficina, etc.), se coarta la posibilidad de esa impartición de Justicia.

Por lo cual la Reforma Administrativa vino a conduguar y a repercutir directamente en la actuación de los Tribunales de Trabajo en México, introduciendo ideas de administración que conllevan en sí soluciones prácticas, para ser más expedita su función. Por lo cual en tal caso se sugieren en los planteamientos generales de la misma lo siguiente :

- 1) La creación de Asesorías Funcionales integrados por los funcionarios de nivel ejecutivo con el objeto de planear las nuevas estructuras, la Reforma a los procedimientos y la aplicación de los sistemas.

- 2) **Reestructurar el Sistema de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos. (45)**

- 3) **Desarrollar Sistemas de Organización y Métodos; con el fin de administrar sus recursos humanos, financieros y materiales para el logro de sus objetivos.**

- 4) **Administrar los Recursos Materiales y Servicios ya que las Juntas requieren de un sistema permanente de adquisición, conservación de los recursos materiales con que cuenta, así como el uso y aprovechamiento para una eficiencia administrativa.**

(45).- Su importancia radica, según palabras del Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, en que, para ejecutar "la obra próxima de la nación, se requiere depurar la conducta, perfeccionar la organización y acentuar la eficiencia de la autoridad a todos los niveles". Y ello difícilmente podría lograrse por los medios tradicionales que se vienen aplicando. El objetivo inmediato del programa de reforma administrativa en el ámbito de los recursos humanos, es el desarrollo y administración de políticas para procurar una efectiva estructura de organización, trabajadores calificados trato equitativo, oportunidades de ascenso, satisfacción en el empleo y adecuada seguridad en el trabajo.

Con objeto de racionalizar las estructuras, es necesario la aplicación de la metodología en uso por los órganos -- centrales consultivos, considerando a dicha área de la administración pública como un sistema cuyos insumos son : los objetivos institucionales, el análisis de los impuestos y las -- personas con aptitudes dispuestas a trabajar; sus procesos -- son : las relaciones laborales, la administración de personal propiamente dicha, la planeación y la motivación; y sus productos serán : personas satisfechas con el empleo, contribuyendo al logro de los objetivos institucionales.

- 5) Racionalización de un sistema de procedimiento de datos, ya que los Tribunales Laborales requieren de sistemas de formática y orientación oportuna que les permita coordinar el procesamiento de información de utilidad común y promover reuniones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuyo objetivo residirá primordialmente en el intercambio de experiencias relacionadas con la aplicación de la Ley Laboral, logrando con esto la unificación de criterios procesales.

Consideramos que de aplicarse los antes citados mecanismos, se terminará en forma tajante y definitiva la vieja idea -- del que comparecía o los Tribunales Laborales; era como aquella persona que se situaba en la mitad de un mercado público donde negociaba "voz en cuello" la impartición de la "Justicia".

Creando una justa imagen y dimensión, de la seriedad y trascendencia jurídica, económica y política; de verdaderos -- tribunales y más tratándose de Tribunales de Derecho Social.

C A P I T U L O C U A R T O

c) LA FEDERALIZACION TOTAL EN EL DERECHO DEL TRABAJO COMO
CUMPLIDO ANHELO DEL CONSTITUYENTE 16 - 17

En el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro en los últimos meses de 1916 y los primeros de 1917 se advierte con claridad dos tendencias sobre la configuración que debería otorgarse a los organismos encargados de resolver las controversias de carácter laboral :

a) La de la diputación de Yucatán, especialmente del diputado obrero Héctor Victoria, que pretendió el establecimiento en cada entidad federativa de un tribunal de arbitraje similar al que funcionaba en aquél Estado, en virtud de la legislación expedida por Salvador Alvarado el 14 de mayo y el 11 de diciembre; partiendo de la base de que se trata de verdaderos tribunales, la citada diputación propuso que se hiciera mención expresa de los mismos en el artículo 13 constitucional, excluyéndolos de la prohibición de los tribunales especiales.

b) La segunda corriente es la que encabeza José Natividad Macías, quién redactó el proyecto de Ley de Trabajo, publicado en Veracruz en 1915, que sirvió de apoyo a la comisión especial presidida por el ingeniero Pastor Rouaix. Esta corriente parece inclinarse por el arbitraje que se practicaba en esta época en Inglaterra y en Bélgica, lo cuál explica que en

la fracción XXI del proyecto del que después se aprobó como el artículo 123, se incluyese el escrito de compromiso, que posteriormente fue suprimido por la comisión de la constitución que dio forma definitiva al citado proyecto.

Debe recordarse el famoso discurso pronunciado por el mismo José Natividad Macías el 28 de diciembre de 1916, en el que insistió sobre la opinión de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no debían considerarse como verdaderos tribunales, aún cuando no precisó la naturaleza que debía otorgarse a las mismas.

Lo cierto es que los constituyentes no tenían una idea precisa de los órganos paritarios que establecieron para la resolución de los conflictos laborales, ya que la influencia interna de las legislaciones del período preconstitucional y la externa de las legislaciones de Francia, Bélgica, Estados Unidos, Alemania, así como de Australia y Nueva Zelanda, eran bastante complejas para permitir la caracterización precisa de las nacientes Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Las Leyes expedidas por las legislaturas de las entidades federativas con apoyo en el texto primitivo del primer párrafo del artículo 123 constitucional, tampoco nos pueden servir de índice para determinar la naturaleza de los citados organismos paritarios en los primeros años de aplicación de las fracciones XX y XXI del mismo precepto fundamental.

a) En efecto, la Ley de Trabajo de Veracruz expedida por Cándido Aguilar el 14 de enero de 1918, las considero como autoridades administrativas, de acuerdo con su exposición de motivos, pero, por otra parte, sometió a su conocimiento la resolución tanto de los conflictos individuales y colectivos jurídicos, como los que podemos calificar de económicos, incluyendo las huelgas, pero sin establecer los efectos del Laudo respectivo.

b) Por su parte, la Ley de Trabajo de Yucatán, gobernada ya por Felipe Carrillo Puerto, expedida el 2 de octubre del mismo año de 1918, también encomendó a las Juntas de Conciliación y Arbitraje el conocimiento de todo tipo de conflictos y exclusivamente los de carácter económico, confiriendo a dichos organismos facultades para hacer cumplir sus determinaciones de acuerdo con los medios de apremio que señala - el Código de Procedimientos Civiles de la referida entidad.

c) Uno de los primeros ordenamientos que se expedieron para reglamentar las citadas fracciones XX y XXI del invocado artículo 123 de la Constitución Federal, es decir, el Código del Trabajo del Estado de Campeche de 21 de diciembre de 1917, por influencia de la legislación anterior para el Estado de Yucatán, bajo el período de Salvador Alvarado, estableció un Tribunal de Trabajo, de carácter paritario y con funciones de Junta de Conciliación y Junta Central de Conciliación y Arbitraje, así como Tribunal de Arbitraje (artículo 206); y se le otorgaron facultades para hacer ejecutar sus

determinaciones de acuerdo con lo señalado por el Código de Procedimientos Civiles del Estado (artículo 235), incluyendo la ejecución de sentencia.

d) Como sería muy difícil analizar todas y cada una de las Leyes del Trabajo expedidas por las autoridades federa-
tivas antes de la reforma constitucional de 1929, que centrali-
zase la legislación laboral, señalaremos algunos ejemplos sig-
nificativos sobre la concepción que se tenía sobre las Juntas
de Conciliación y Arbitraje en dichos ordenamientos locales,
y así, según la Ley Reglamentaria de las Juntas de Concilia-
ción y Arbitraje en el Estado de México, de 30 de enero de -
1918, los fallos de las propias Juntas debían hacerse efecti-
vos en la vía administrativa, por el Gobernador del Estado, -
(artículo 29), y el artículo 30 disponía que mientras se esta-
tufaba el procedimiento especial que debería seguirse para eje-
cutar los fallos de los citados organismos se seguiría, en to-
do lo compatible, el procedimiento económico-coactivo que se
aplicaba en dicha entidad para el cobro de impuestos insolu-
tos.

El carácter administrativo de estas Juntas del Estado
de México se confirmaba con la posibilidad del recurso de ape-
lación de sus fallos ante el gobierno del Estado (art. 32).

e) Otro sistema seguían las Leyes Reglamentarias de
las Juntas de Conciliación y Arbitraje, expedidas en los Es-
tados de Guanajuato y San Luis Potosí, el 10 de junio y el -
22 de febrero, respectivamente.

En la de Guanajuato se establecía que el Arbitraje - era obligatorio para los patrones y los obreros y que la parte que se negaba a someterse al mismo o a cumplir el laudo - correspondiente, incurriría en una sanción, pero si era el - patrón debía indemnizar al trabajador con tres meses de sala- rio, y para ello la Junta respectiva expedía una constancia con la cantidad que debía pagarse, la que se entregaba al re- presentante de los trabajadores; para que hiciera efectiva - por la autoridad judicial, de acuerdo con el Código Civil de Procedimientos del Estado (artículo 35-40).

En la Ley de San Luis Potosí, se disponía que las Jun- tas para hacer cumplir sus determinaciones, debían ocurrir a los jueces de orden común, los cuales estaban obligados a dictar las medidas de apremio que fueren necesarias en auxi- lio de aquéllas, y para la ejecución de los laudos, debían pasarse los autos correspondientes a los propios jueces del orden común para su cumplimiento, y lo mismo debería hacerse para la ejecución de las transacciones o convenios (artícu- los 22-23).

De lo que resulta que el constituyente 16-17 propug- no por que los tribunales laborales impartieran pronta y ex- pedita la Justicia.

Se dice que la Ley debe ser pronta y expedita, prin- cipio y meta que no ha dejado de ser una mera metáfora, es por ello necesario que los tribunales del conviertan en rea- lidad dicho principio, por que el mismo constituye la fuente primordial que anima proponer que el proceso laboral sea uni-

forme ante todos los tribunales del trabajo, tratándose de Conciliación o de Conciliación y Arbitraje, lo que desde luego, se advierte, requiere un estudio minucioso, comparativo y por lo tanto prolijo de los diversos estudios procesales.

Haciendo con esta realidad los postulados del Derecho Social emanados del Constituyente 16-17, ya que en la misma discusión del artículo V, del proyecto del Presidente Carranza se palpaba el deseo legítimo de esos preclaros hombres de los que los Tribunales Laborales conocieran de las controversias surgidas entre trabajadores y patrones, pero es cuando quedan plasmadas, cuando se trastoca el verdadero sentido de estas, que viene a plasmar en forma tajante y definitiva con las reformas del 2 de julio de 1976, cuando cobran de nueva cuenta vital importancia, por que es cuando el Tribunal se traslada al lugar donde se origina el problema y no viceversa, cumpliendo así uno de los anhelos del Constituyente 16-17.

Los conflictos del trabajo se manifiestan a través del proceso social del trabajo, conforme a la terminología más moderna del Derecho Procesal Social, pues en el artículo 123 Constitucional, se emplea el concepto de conflicto como sinónimo de litigio o juicio, y en su expresión más genuina se identifica con el proceso social del trabajo, en el tiempo de la producción económica, en la prestación de cualquier servicio y en las relaciones burocráticas.

Los Constituyentes de 1917 prohibieron los "tribunales especiales", en razón del fuero con excepción de los Tri-

bunales militares (Art. 13) y de los tribunales del trabajo (Art. 123), es decir, los Juntos de Conciliación y Arbitraje que son tribunales especiales, pero no son prohibidos por el artículo 13 Constitucional. Si los miembros de la Corte revisan acuciosamente el Diario de los Debates del Constituyente, no se hubieron atrevido a sostener que las Juntas no son Tribunales especiales, sin embargo, su doctrina de interpretación lógica es absolutamente aplicable, precisamente, a la tesis de que los Juntos de Conciliación y Arbitraje son Tribunales especiales por el fuero del Trabajo consagrado en el artículo 123, pues los preceptos de un Código deben interpretarse unos en relación con otros por ser lógico suponer que en un mismo cuerpo de leyes no existen disposiciones contrarias.

Que el necesita de órganos para la realización de sus fines es cuestión indiscutible. En tanto que la posición del órgano en la jerarquía del orden estatal, sí merece análisis, comenzando por precisar las distintas clases de órganos: creados y directos, simples y compuestos, autónomos y no autónomos.

Órganos creados son aquellos que para su designación se necesita la individualización de un acto concreto de acuerdo con las prescripciones de la Ley; los órganos directos son designados específicamente por la norma general. Son órganos simples los que realizan la función orgánica a través de un sólo hombre y compuestos cuando se requieren para su integración la cooperación de varios. Los órganos autónomos son los

que pueden manifestar una voluntad con fuerza inmediata de cumplimiento y ejecución; no así los que carecen de autonomía pues su función exige el consentimiento de los órganos autónomos para la validez de esa fuerza de obligar.

Los órganos del Estado constituyen en esencia una autoridad para ejercer funciones públicas o sociales con sujeción a un orden fundamental: La Constitución. De donde resulta que los órganos o autoridades no pueden obrar por cuenta propia puesto que sus actos tienen que revelar el poder del Estado.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje (tribunales mexicanos del trabajo), son autoridades u órganos estatales - que no pertenecen a ninguno de los clásicos poderes políticos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en que constitucionalmente se divide para su ejercicio el "Supremo Poder de la Federación y de los Estados". Son órganos constitucionales del Estado de Derecho Social, al margen del principio legislativo de la división de poderes. En consecuencia, la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en el Artículo 123 de la Constitución de 1917, constituye una novedad o excepción a nuestro tradicional régimen de poderes políticos que se sustenta en el artículo 49, herencia jurídica del Código Supremo de 1857. Estos tribunales nuevos de espíritu organización y procedimiento, incompatibles con el viejo - apotegma *forum et ius*, tienen la misión de realizar el substrato de la vida jurídico económica moderna: la justicia so-

cial que protege y reivindica al débil frente al poderoso, es decir, nacieron simultáneamente el Estado moderno político y de clases sociales dibujado en la Constitución de 1917; Estado político y Estado social con diversas funciones, pero incompatibles.

Varios años después de en que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son consideradas autónomas o instituciones especiales del Estado de Derecho Social y por lo mismo independientes de los clásicos poderes políticos, aparecen como una especie de cuarto poder Constitucional del Trabajo.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son, ante todo una representación directa de las clases sociales y, responden mejor a la idea de Democracia. El Arbitraje de la Juntas de Conciliación y Arbitraje en la teoría social del artículo 123 se convirtió en jurisdicción social, con función tutelar y reivindicatoria de los trabajadores en el proceso laboral.

Las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como órganos representativos de los factores reales de poder, capital y trabajo, están consignadas expresa e implícitamente en el artículo 123 de la Constitución; ellas, las Juntas, asumen, por sí mismas, las funciones que corresponden ejercer a cada uno de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que organiza la Constitución Política. Pero en términos generales, sus funciones son sociales, como claramente lo expresó el diputado Victoria. Dichas funciones sociales no corresponden precisamente a las clásicas actividades del -

Estado Político: legislativas, ejecutivas y judiciales, que en vez de estar asignadas en tres poderes distintos, de resumen en uno sólo.

Concretamente nos vamos a referir a las Juntas como -
órganos autónomos del Estado de derecho social en sus tres actividades fundamentales:

a) **Función Social-Jurisdiccional:** Esta es la función más importante que ejercen las Juntas al conocer y resolver los conflictos entre el capital y el trabajo. En virtud de esta función ejercen en toda su amplitud el acto jurisdiccional como un ideario de Justicia Social que no tienen los Tribunales Judiciales, cuando aplican rígidamente el contrato y el derecho. La jurisdicción laboral es la justicia social en ejercicio, en cuanto protege y reivindica a los trabajadores.

b) **Función Social-Legislativa:** La actividad de las Juntas cuando modifican los contratos de trabajo, introducen nuevas modalidades o condiciones de labor y aumentan o disminuyen salarios, en los conflictos colectivos económicos, o bien, cuando crean el derecho o socializan la empresa, su función se asemeja al acto legislativo, También es función legislativa la que realizan al expedir sus propios reglamentos.

Eran asimismo funciones sociales legislativas de las Juntas fijar el salario mínimo y la participación de los obreros en las utilidades de las empresas, conforme a la fracción IX, hasta que fueron cercenadas estas facultades por las reformas contrarrevolucionarias de 1962, que crean nuevos orga-

nismos para fijarlas, no obstante que las normas contenidas en el artículo 123 no pueden ser modificadas válidamente en la forma a que se refiere el artículo 135 Constitucional, sino sólo por un Congreso Constituyente, en virtud de que se trata de principios absolutos de Justicia Social que no admite modificaciones ordinarias con efecto de disminuir o mixtificar el alcance de las mismas. La política administrativa social es proteccionista y reivindicatoria de los derechos del proletariado.

c) *Función Social-Administrativa*: Evidentemente, la actividad de las Juntas es administrativa cuando vigilan el cumplimiento de las leyes laborales y también cuando registran sindicatos, toman nota de sus cambios de directivas y reciben los contratos colectivos de trabajo en calidad de depósito, para que surtan efectos jurídicos (actos que son propiamente de jurisdicción voluntaria laboral).

Independientemente de las particularidades que presentan las funciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, conforme al artículo 123, A-XX, de la Constitución, a la Ley de la materia y a la jurisprudencia, son tribunales laborales que ejercen la función jurisdiccional al decidir los conflictos del capital y el trabajo a través del proceso correspondiente, ya sean estos conflictos individuales o colectivos, jurídicos o económicos. Esto es: son tribunales especiales de derecho del trabajo y de la previsión social que constituyen

un cuarto poder, independientemente de los clásicos poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que deciden jurisdiccionalmente todos los conflictos que ocurren con motivo de la aplicación de las disciplinas laborales, en relación con las diferencias que surjan entre trabajadores y empresarios, o entre una misma clase, o bien las que surjan con el Instituto Mexicano del Seguro Social. La función social de los tribunales del trabajo es esencialmente proteccionista de los trabajadores y reivindicatoria para suprimir el régimen de explotación de hombre por el hombre.

CONSIDERACIONES GENERALES

Considerando que desde el principio de la vida independiente de nuestro país, se han establecido jurídicamente los instrumentos necesarios para garantizar la adaptación, oportuna, del aparato administrativo estatal a los cambiantes e imprevisibles situaciones que habría de enfrentar en el cumplimiento de sus atribuciones y objetivos.

Considerando que como resultados de los distintos movimientos políticos-sociales que se han suscitado en el curso de nuestra historia, ya como país independiente, se han generado cambios importantes en el número y complejidad de las atribuciones que el pueblo mexicano ha ido encomendando al Estado.

Considerando que cada uno de estos cambios ha ido acompañado, las más de las veces, de un señalamiento de cómo la administración pública debe de establecer o allegarse a los métodos más idóneos para alcanzar los objetivos que se le han señalado.

Considerando que los cambios administrativos han existido casi siempre y seguirán ocurriendo en el futuro por no haberse contado con un mecanismo para coordinar de una manera deliberada dichas modificaciones.

Considerando que si bien en lo general cada institución u organismo gubernamental ha podido elaborar sus programas de una manera adecuada, en conjunto estos no siempre han resultado compatibles entre sí, con el correspondiente desperdicio de es-

fuerzos y recursos.

Considerando que a raíz de la desconcentración de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tuvo una confusión de origen.

Considerando que la Reforma Administrativa plantea - soluciones que afectan en forma directa a los Tribunales del Trabajo, podemos llegar a las siguientes conclusiones :

CONCLUSIONES

1.- La Reforma Administrativa, se entiende como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la -- consecución de todos los objetivos del Estado.

2.- Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, en México, tienen por característica primordial que la Justicia Laboral que imparten atiende a los principios rectores del Constituyente 16-17, esto es son Tribunales de Equidad.

3.- Como uno de los antecedentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, encontramos el Decreto No. 39 para el Estado de Jalisco que dicta Manuel Aguirre Berlanga, creando las Juntas Municipales.

4.- El Decreto del Presidente Plutarco Elias Calles -- del 17 de septiembre de 1927, carecía de fundamento Constitucional ya que el Presidente de la República no tenía facultades expresas para reglamentar el Artículo 123 Constitucional a nivel Federal, en consecuencia afectaba la soberanía de -- los Estados, fue hasta la reforma de 1929, cuando se encontro expedito el camino para la expedición de un Código Labo-

ral Federal, que queda plenamente plasmado el 18 de agosto - de 1931, publicandose en el Diario Oficial de la Federación el día 28 del mismo mes y año.

5.- Las Reformas a los Artículos 600 Fracción III, -- 606 y 664 de la Ley Federal del Trabajo de 2 de julio de -- 1976, beneficiaron a las partes en un proceso laboral, pero primordialmente beneficiaron a la clase trabajadora, ya que le evitan gastos honorarios al trasladar su problema (periodo de Arbitraje), a la Ciudad de México; trasladando los Tribunales a las Capitales de los Estados, y haciendo más pronta y expedita la impartición de la Justicia Laboral.

6.- La Desconcentración de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, representó cierta problemática jurídica, primordialmente en lo que se refiere a la unificación de criterios, creando con esto un grave desconcierto entre los litigantes, ya que a pesar de haber transcurrido más de dos años, en la actualidad no podemos en nuestra humilde opinión aseverar que se atiende al principio jurídico de la definitividad, ya que los referidos criterios cambian de la noche a la mañana sin ninguna fundamentación.

7.- En el aspecto práctico la Desconcentración de la - Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, también representó y representa un problema que retarda la Impartición de la

Justicia, ya que no se aplican los postulados de la Reforma Administrativa; esto es la creación de asesorías funcionales integradas por los Funcionarios de nivel ejecutivo, con el objeto de planear las nuevas estructuras, la reforma a los procedimientos y la aplicación de los sistemas, reestructurar el sistema de administración y desarrollo de recursos humanos; desarrollar el sistema de organización y métodos, con el fin de administrar los recursos humanos, financieros y materiales para el logro de sus objetivos, administrar los recursos materiales y servicios ya que las Juntas requieren de un sistema permanente de adquisición y conservación de los recursos materiales con que cuenta, así como el uso y aprovechamiento para una eficiencia administrativa.

8.- De aplicarse los postulados antes señalados consideramos que la Reforma Administrativa tendrá una gran repercusión en los Tribunales Laborales creándoles una nueva imagen que será en beneficio de la Sociedad, pero primordialmente de la Clase Trabajadora.

B I B L I O G R A F I A

1. *Alonso García Manuel.- Curso de Derecho del Trabajo.- Editorial Ariel.- Madrid, España 1973.*
2. *Brauo González Agustín y Hialostosky Sara.- Compendio de Derecho Romano.- Editorial Pax-México.- México 1972.*
3. *Briseño Sierra Humberto.- El Proceso administrativo en Iberoamérica, U.N.A.M.- Instituto de Investigaciones Jurídicas.- México 1968.*
4. *Cabanellas Guillermo.- Introducción en Derecho Laboral.- Editorial Bibliográfica Omeba.- Buenos Aires 1960.*
5. *De Buen Lozano Nestor.- Derecho del Trabajo.- Editorial - Porrúa, S.A.- México 1974.*
6. *Deveali L. Mario.- Tratado de Derecho del Trabajo.- Editorial S.A., Editora e Impreso.- Buenos Aires 1971.*
7. *Del Vecchio Giorgio.- La Justicia.- Editorial de Palma.- Buenos Aires 1952.*
8. *De la Cueva Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1967.*

9. *Enciclopedia Jurídica Umeba.- Tomo XVII.- Editorial Bibliográfica Argentina.- Buenos Aires 1963.*
10. *Fraga G.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1948.*
11. *Garrido Falla Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1952.*
12. *González Díaz Lombardo Francisco.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.- Textos Universitarios.- México 1973.*
13. *García Maynes Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1973.*
14. *Jacoby Henry.- La Burocracia del Mundo.- Editorial Siglo XXI México 1971.*
15. *Krotochin Ernesto.- Tratado Práctico de Derecho del Trabajo.- Editorial Roque de Palma.- Buenos Aires 1955.*
16. *Margadant S. Guillermo F.- Derecho Romano.- Editorial Esfinge.- México 1970.*

17. **Merl Adolfo.- Teoría General del Derecho Administrativo.-**
Editorial Roque de Palma.- Buenos Aires 1974.
18. **Pallares Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.-**
Editorial Porrúa, S.A.- México 1978.
19. **Parras Arias José.- Universidad de Guadalajara.- Instituto**
Jalisciense de Antropología e Historia.- 1969.
20. **Serra Rojas Andrés.- Ciencia Política.- Editorial Ciencia**
Política.- México 1972.
21. **Sánchez Alvarado Alfredo.- Instituciones de Derecho Mexicano**
del Trabajo.- Editorial Talleres Gráficos Andrea Doria.-
1952.
22. **Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho Administrativo del -**
Trabajo.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1973.
23. **Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo**
Editorial Porrúa, S.A.- México 1975.

**REVISTAS E INVESTIGACION
HEMEROGRAFICA CONSULTADA**

1. **López Portillo José.- La Reforma Administrativa en México 1970.**
2. **Brewer Carlos Allan.- La Reforma Administrativa en Venezuela 1969 - 1971.**
3. **Discurso de Toma de Posesión de la Dirección General de la Comisión Federal de Electricidad 9 de agosto de 1972.**
4. **Martínez Cabañas Gustavo.- Bases para una Reforma Administrativa.- Revista de Comercio Exterior.- México, noviembre 1966,**
5. **Programa de Reforma Administrativa.- Declaraciones del Srto. de la Presidencia, Lic. Hugo Cervantes del Rfo.- Mercado de valores.- México, Noviembre 1971.**
6. **Echeverría Alvarez Luis.- Postulados Pragmáticos.- Excelstior México noviembre 1972.**
7. **De la Cueva Mario.- Nueva Idea de Derecho del Trabajo.- Excelstior México Julio 1970.**
8. **Notas Manuscritas de Manuel Aguirre Berlanga.- Propiedad de Matilde Rangel Vda. de Aguirre Berlanga.**

LEGISLACION CONSULTADA

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
2. *Ley Reglamentaria del Artículo 123 constitucional apartado A.*
3. *Diario de los Debates.*
4. *Decreto No. 39 de Manuel Aguirre Berlanga para el Estado de Jalisco, (Enero 1916).*
5. *Ley Federal del Trabajo; 1931, 1970 y 1976.*
6. *Decreto del Presidente Plutarco Elías Calles, vease Reformas, Diario Oficial del 17 de septiembre de 1927.*
7. *Reforma a la Ley Federal del Trabajo del Presidente Luis - Echeverría Alvarez, vease Diario Oficial del 2 de julio de 1976.*