

Reforma al Derecho Procesal del Trabajo. El exterminio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje*

Verónica Lidia Martínez Martínez**

RESUMEN: El presente artículo analiza la iniciativa de reforma presentada por el ejecutivo federal en materia de justicia laboral en el ámbito individual, así como los efectos que provocaría su aprobación en las controversias de seguridad social resueltas por las autoridades laborales.

Palabras clave: justicia laboral, derecho procesal laboral, conciliación, conflictos de seguridad social.

ABSTRACT: This article analyzes the reform initiative presented by the federal government on labor justice at the individual level as well as the effects that cause its approval in social security disputes resolved by the labor authorities.

Keywords: labor justice, labor procedural law, reconciliation, social security conflicts.

SUMARIO. I. Justicia Cotidiana, II. El exterminio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, III. La necesidad de conciliar, IV. En el limbo jurídico: Los conflictos de seguridad social. Bibliografía. (***)

I. Justicia Cotidiana

En el mensaje a la Nación “Por un México en paz con justicia y desarrollo” del 27 de noviembre de 2014, el Presidente de la República Enrique Peña Nieto expresó que hay una justicia olvidada, la justicia cotidiana.¹

* Artículo recibido el 5 de octubre de 2016 y aceptado para su publicación el 10 de noviembre de 2016.

** Especialista en Derecho Social y Maestra en Derecho, grados obtenidos con Mención Honorífica en la UNAM. Candidata a obtener el grado de doctora en derecho-(marb_cap@hotmail.com).

(***) **Nota del Editor.** El 10 de octubre de 2016, el Senado de la República aprobó reformar los artículos 107 y 123 Constitucionales, para crear nuevos mecanismos de justicia en materia laboral y eliminar las juntas de Conciliación y Arbitraje. Con 99 votos a favor.

El 4 de noviembre de 2016, con 335 votos a favor y 45 en contra fue aprobado por la Cámara de Diputados, el proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 107 y 123 Constitucionales.

¹LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Justicia Cotidiana, Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., 2015, p. 5.

La justicia cotidiana –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional y en aquellos instrumentos internacionales que establecen la obligación del Estado Mexicano de proporcionar a toda persona un recurso efectivo ante los tribunales competentes, que lo amparen contra actos que violenten sus derechos fundamentales- se refiere a las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática. Dentro de este concepto se incluyen la justicia civil, la justicia de proximidad, la justicia administrativa y a justicia laboral.²

Con el fin de lograr un estudio equilibrado, el Ejecutivo Federal encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la realización de foros de consulta -con juristas, académicos y representantes de la sociedad civil- para elaborar un conjunto de propuestas y recomendaciones en materia de justicia cotidiana. Así, el 15 de enero de 2015 el CIDE convocó, junto con otras 17 instituciones,³ a una serie de foros temáticos⁴ en materia de justicia cotidiana. Y de manera paralela a los foros temáticos, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos organizó ocho foros especializados⁵ sobre la dimensión estructural de la justicia local en los que participaron jueces y magistrados de los diferentes Tribunales Superiores de Justicia del país que analizaron diversos problemas y plantearon propuestas concretas de solución.

Empero, y a pesar de que los foros reportan que la justicia cotidiana presenta graves y disimiles problemas, resulta prioritario combatir los numerosos obstáculos tanto para el acceso a la justicia como para que el resultado contribuya a solucionar efectivamente los problemas de los ciudadanos; la supresión de procesos largos, costosos, poco flexibles o adaptables a las circunstancias; privilegiar la resolución

²Ibidem, pp. 6-7.

³Estas instituciones son la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), el Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y la Comunicación (INFOTEC), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIJ), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Tribunal Superior de Justicia del DF (TSJDF), la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA), la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Unicach) y la Universidad de Guanajuato (UG).

⁴Los foros temáticos tuvieron lugar del 22 de enero al 26 de febrero de 2015.

⁵Estos foros especializados se desarrollaron del 20 de enero a 25 de febrero de 2015. En conjunto, durante la consulta participaron más de 425 expertos en 15 foros, se recopilaron 485 testimonios y 600 propuestas. Todas las propuestas fueron analizadas por grupos de validación que las depuraron, sistematizaron y consolidaron, dejando un universo total de 217.

del conflicto mediante la conciliación; erradicar la idea de justicia lejana, para lo cual es necesario la oportuna y adecuada información proporcionada a las personas que enfrentan un conflicto.⁶

Bajo esta luz, el 28 de abril de 2016 el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral. La iniciativa presidencial propone una reforma al Derecho Procesal del Trabajo, de la que nos ocupamos en los acápite siguientes.

II. El exterminio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje

Sin lugar a dudas en el ámbito procesal laboral, uno de los puntos más trascendentales de la propuesta presidencial es la reforma a la fracción XX del artículo 123 en su apartado A. Conforme a este dispositivo legal, los juzgados o tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas serán los órganos competentes para conocer la resolución de los conflictos entre trabajadores y patrones. Quedando a cargo de las Juntas de Conciliación y Arbitraje –en adelante JCA’s– y, en su caso, la Secretaría del Trabajo y Previsión o las autoridades locales laborales, la tramitación y resolución de las diferencias que se presenten entre el capital y el trabajo hasta que se instituyan e inicien operaciones los órganos jurisdiccionales.⁷

La iniciativa de reformas al texto constitucional obedece a la necesidad de introducir reformas cualitativas al sistema de justicia laboral para erradicar todo espacio susceptible de prohijar inercias, vicios y prácticas que durante el desarrollo de un conflicto laboral dan lugar a la incertidumbre jurídica. Eliminar todo elemento que convierta a la justicia laboral en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestionable, así como combatir la parcialidad, simulación, discrecionalidad y opacidad.⁸

En el ámbito individual, la iniciativa presidencial propone una reforma al Derecho Procesal del Trabajo que descansa en dos premisas básicas:⁹

- La justicia laboral sea impartida en lo sucesivo por órganos del Poder Judicial Federal o de los poderes judiciales locales, según corresponda.
- Replantear la función conciliatoria, de manera que constituya una instancia prejudicial a la cual los trabajadores y patrones deberán acudir.

⁶LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, op. cit., nota 1, pp. 14-17.

⁷Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, 28 de abril de 2016, p. 13.

⁸Ibidem, p. 4.

⁹Ibidem, p. 6.

Ante tal panorama la judicialización de la justicia laboral se vislumbra con el principal antídoto para abatir la corrupción, los anacrónicos procedimientos y el rezago en la resolución de los conflictos.

Lamentablemente de los tres problemas mencionados, se considera que la judicialización difícilmente abatirá al principal problema político de todo México: la corrupción, a la que Néstor DE BUEN, ha atribuido el carácter de enfermedad endémica que al reinar entre nosotros,¹⁰ difícilmente será ajena a los nuevos jueces y magistrados laboral dependientes del poder judicial.

La estructura del poder judicial con sus fuertes mecanismos de presión interna y vigilancia, principalmente provenientes de la Corte y del Consejo de la Judicatura, genera juzgadores temerosos y comprometidos a seguir los lineamientos y criterios institucionales en el pronunciamiento de sus fallos. Sobre este punto, resultan relevantes las palabras de Jaime Cárdenas:

A nuestros jueces les hace falta conocimiento, pero no sólo eso, les hace falta valor e independencia, tanto de los tribunales superiores y de los consejos de la judicatura, como independencia respecto a la servidumbre de las pautas hasta hoy establecidas.¹¹

Ahora bien, en lo referente al segundo problema -la inadecuación de los procedimientos- es necesario recordar que la reforma laboral de 2012 introdujo diversas modificaciones para eficientar los diversos procedimientos laborales. Empero, los resultados obtenidos por los foros de consulta -mencionados en la primera parte de este trabajo- concluyeron que no se han cumplido con los objetivos de la reforma laboral en el ámbito procesal.

Y es que, si bien la reforma laboral de 2012 modificó los distintos procedimientos laborales e instauró el procedimiento para la interposición, tramitación y resolución de los conflictos individuales de seguridad social, no fue una reforma integral -como tampoco lo es la reforma peñista de 2016- al no combatir el resto de los problemas que imperan en las JCA's.

La reforma de 2012 introdujo cambios en los procedimientos para facilitar su desempeño, se acortan algunos plazos, actualizando términos para que exista una justicia pronta. Actualmente el procedimiento ordinario laboral puede substanciarse en dos audiencias. En la primera audiencia tiene lugar la fase de conciliación, cuyo diferimiento puede realizarse, por una sola vez, en caso de que las partes se encuentren en pláticas conciliatorias. De no existir acuerdo por las partes se procede a la celebración de la etapa de demanda y excepciones. En tanto que en la segunda audiencia tiene lugar el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas.

¹⁰BUEN LOZANO, Néstor de, Los contratos colectivos de trabajo de protección, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, número 20, enero a junio de 2015, p. 111.

¹¹CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Los principios y su impacto en la interpretación, en VEGA GÓMEZ Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, p. 105.

Reforma al Derecho Procesal del Trabajo. El exterminio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje

Tratándose de los procedimientos especiales, los conflictos de seguridad social y los conflictos colectivos de naturaleza económica, constituyen la expresión más rotunda de la concentración procesal, ya que en la primera audiencia –única en términos generales- se celebran las etapas de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, todo ello, al decir de la ley en un plazo de quince días¹² contado a partir de la presentación del escrito inicial de demanda.

El principal problema de los mencionados procedimientos laborales se encuentra en el desahogo de las pruebas que lo ameritan, así como en la emisión del laudo y su ejecución. De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma laboral, a partir de la década de los ochenta tiene lugar el aumento significativo de los conflictos individuales. Y, de 1995 a 2015, como resultado de la incorporación de más de 18 millones de mexicanos a la población económicamente activa del país, los conflictos individuales aumentaron en un 132%. Es decir, de 125,510 asuntos laborales interpuestos en diciembre de 1994 se pasa a 291,548 juicios en diciembre de 2015.¹³

Así las cosas, mientras aumenta el número de asuntos laborales debido al incremento de la rotación laboral frente a la mayor volatilidad de los empleos y la flexibilización de formas de contratación provocados por el neoliberalismo que inspira el fenómeno de la globalización; el personal adscrito a las JCA's que debe resolverlos, disminuye debido al programa de reducción presupuestal. A manera de ejemplo tenemos que en 2015 en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje dejaron de prestar sus servicios 51 personas; mientras que para 2016 han sido dados de baja 180 servidores públicos.

Normalmente, las JCA's (locales y federales) se estructuran internamente con Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje, en las que laboran el presidente de junta, de dos a seis dictaminadores, los representantes de gobierno, patrones y trabajadores, el funcionario conciliador, uno o dos secretarios de acuerdos, tres actuarios, la secretaria particular del presidente, el personal mecanográfico y el adscrito a la mesa de enlace así como al área de amparo.

De poco sirve simplificar las etapas conciliatoria y de demanda y excepciones hasta dejar los expedientes pendientes de resolución, cuando los dos o seis dictaminadores resultan insuficientes para resolverlos en comunión con las diversas resoluciones incidentales que deben emitir y los cumplimientos de ejecutoria provenientes del poder judicial que deben ser atendidos de manera pronta para evitar responsabilidades administrativas.

En igual tenor, una pieza fundamental en el cierre de instrucción y la ejecución de los laudos lo constituyen los actuarios. A diferencia de los actuarios adscritos a

¹²BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del Trabajo*. 11a. ed., México, Porrúa, 1998. t. I, p. 561.

¹³*Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral*, op. cit., nota 7, p. 4.

juzgados de distrito y tribunales colegiados en materia laboral, cuya actividad se centra en la práctica de notificaciones personales; los actuarios de juntas especiales se dedican a múltiples actividades simultáneamente, pues no sólo notifican los acuerdos y resoluciones que derivan de la “primera instancia” y los que provienen de los órganos del poder judicial, sino tienen a su cargo el desahogo de los cotejos y compulsas, inspecciones, investigaciones, fijación de convocatorias, visitas armadas, reinstalaciones, requerimientos de pago, embargos y la presentación de los trabajadores, principalmente ante instancias administrativas.

Debemos entender que los cambios legislativos en los procedimientos no pueden subsanar las deficiencias de tipo estructural generadas, en su mayoría, por restricciones en los recursos: número de juzgadores especializados, personal de apoyo y equipo, que en su conjunto favorecen las dilaciones en la impartición de justicia laboral –tal y como ha dado cuenta de ello la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Interamericano de Desarrollo-,¹⁴ además de la falta de recursos materiales; el exiguo empleo de las tecnologías de la información y comunicación ante la falta de presupuesto para implementarlas, y la escasa e inadecuada capacitación que recibe el personal de las JCA’s, cuyo resultado más evidente y lastimoso para las partes, es el pronunciamiento de acuerdos, resoluciones incidentales y laudos incongruentes que suelen firmarse sin ser discutidos. Es común observar como los representantes de los trabajadores y patrones desatienden sus responsabilidades y cuando asisten, en su mayoría, firman las actuaciones y hacen constar su voto contrario, cuando no se favorece al sector al que pertenecen.

En particular, respecto del aspecto presupuestal cabe mencionar que de acuerdo con la legislación, las JCA’s deben ajustarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,¹⁵ sin que puedan realizarse adecuaciones o determinar ajustes al presupuesto sin autorización de la Secretaría de Hacienda.

En este sentido, la falta de autonomía presupuestal de las JCA’s constituye una limitante fundamental en la impartición de la justicia, bajo la premisa que no hay plena autonomía jurisdiccional sino existe autonomía presupuestal.¹⁶

¹⁴ Organización Internacional del Trabajo, *La dimensión laboral en Centroamérica y República dominicana. Construyendo sobre el progreso. Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades*. Informe del Grupo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y República Dominicana, Washington D.C., 2005.

¹⁵ El Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 2016.

¹⁶ CUEVAS GODÍNEZ, Francisco, *El contencioso administrativo federal en México*, en PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alejandro (coords.), *Derecho Administrativo*, México, Porrúa-Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 2012, p. 426.

Reforma al Derecho Procesal del Trabajo. El exterminio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje

De igual forma, otro aspecto que ha incidido en la impartición de justicia laboral y favorecido la corrupción es la asignación de salarios bajos al personal que presta sus servicios en las JCA's. Para ejemplificar este aspecto, se anotan los salarios que perciben los servidores públicos adscritos a las 66 juntas especial que integran la JFCA.

JUNTAS ESPECIALES ADSCRITAS A LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE			
Puesto	Total de Servidores Públicos (Estructura)	Total de Servidores Públicos (Eventual)	Percepción neta
PRESIDENTE DE JUNTA ESPECIAL	69	0	De 26913.90 a 42044.78
AUXILIAR DE JUNTA ESPECIAL	202	77	De 9979.95 a 11334.18
SECRETARIO DE ACUERDOS DE JUNTA ESPECIAL	205	58	De 4075.67 a 7812.56
SECRETARIO "A"	205	0	De 1852.37 a 4473.99
SECRETARIO EJECUTIVO "A"	91	101	De 1773.81 a 4722.03
FUNCIONARIO CONCILIADOR	14	0	De 7547.07 a 11633.42
PROFESIONAL DICTAMINADOR DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS ACTUARIO JUDICIAL	286	34	De 1185.97 a 4079.17
ACTUARIO JUDICIAL	20	0	De 2335.85 a 3600.65

Cuadro 1. Información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

A lo anterior se adiciona que, por lo menos desde hace doce años, han sido inexistentes los incrementos salariales para el personal de enlace ¹⁷que labora en las JCA's.

Pese a las deficiencias que imperan en las JCA's, no debemos pecar de incautos, y pensar que la sola instauración de los juzgados y tribunales de lo laboral pondrá fin a los problemas que existen en la procuración, impartición y administración de la justicia laboral. Lamentablemente, si bien en primera instancia las JCA's retardan la resolución de las controversias, los juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito en materia laboral no se quedan atrás, como lo demuestran las siguientes estadísticas:

DI= Demandas interpuestas	N= Negados	P= Pendientes de resolver
C= Concede amparo	S= Sobresee	A= Acumulados
AE= Amparo para efectos	IN= Incompetencias	IM= Impedimentos

Juicios de Amparo Indirecto

Año	DI	C	AE	N	S	IN	P	A	IM
-----	----	---	----	---	---	----	---	---	----

¹⁷ Los actuarios de las JCA's forman parte del personal de enlace. De acuerdo con el oficio 307- A1877 de 14 de junio de 2016 emitido por la SHCP, al personal de enlace sólo se les incrementó el concepto de despensa en la primera quincena de julio de 2016 con efecto retroactivo al 1º de enero de 2016.

2015	98,516	23,258	13,600	6,268	24,058	232	31,019	35	46
2016	67,188	11,418	6,408	2,840	12,386	218	33,901	6	11

Juicios de Amparo Directo

Año	DI	C	AE	N	S	IN	P	A	IM
2015	81,259	5,116	30,066	29,981	5,160	364	10,569	0	3
2016	50,973	1,788	6,832	7,909	1,316	105	33,023	0	0

Cuadro 2. Información proporcionada por el Consejo de la Judicatura Federal con base en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)

Para los fines de esta investigación, las anteriores cifras evidencian los siguientes inconvenientes. El primero problema consiste en que la mayoría de los amparos directos concedidos son “para efectos”. Esto provoca, en la mayoría de los casos, confusión y morosidad en la resolución de los asuntos, vulnerando el principio de que la justicia sea pronta, a la vez que es germen de parte considerable del rezago que sufre el Poder Judicial de la Federación. Es necesario que se fijen los términos precisos en que deben dictarse las nuevas resoluciones para evitar resoluciones que prolonguen de manera absurda la determinación definitiva de los juicios.

El segundo problema reside en el excesivo número de amparos indirectos y directos que son sobreseídos ante las diversas y múltiples causales de improcedencia, lo que dificulta el acceso a la justicia y pone en entredicho la eficacia del amparo.

Finalmente, las estadísticas evidencian que no hay una tutela efectiva de los derechos laborales, debido a que el rezago que existe en la resolución de los asuntos laborales no es un mal propio de las JCA's, sino también reina en los juzgados de distrito y tribunales colegiados de circuito, no obstante que a diferencia de las JCA's, dichos órganos jurisdiccionales cuentan con una mejor y mayor infraestructura, personal, tecnología, instalaciones adecuadas, salarios altos y una constante capacitación proporcionada por la Escuela Judicial del Instituto de la Judicatura.

Debido a que la mayoría de los laudos se recurren en vía de amparo por la parte que perdió el asunto es evidente que existe una judicialización de la justicia laboral y que la subordinación de las JCA's al poder judicial¹⁸ hace responsables a ambos organismos de la demora en la resolución de los conflictos laborales.

Actualmente el personal adscrito a los juzgados de distrito y tribunales colegiados es el siguiente:

J= Juez de Distrito SP= Secretario Particular de Juez de Distrito OA= Oficial Administrativo
 SJ= Secretario de Juzgado CTA= Coordinador Técnico Administrativo CH= Chofer
 OSM=Oficial de Servicios de Mantenimiento AJ= Actuario Judicial
 AJ/SISE = Analista Jurídico SISE

¹⁸Carlos DE BUEN refiere que el juicio de amparo evidencia la falta de autonomía de las JCA's. Vid. BUEN UNNA, Carlos de, “Los tribunales de trabajo en México”, en Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *¿Hacia un nuevo derecho del trabajo?*, México, UNAM, 2003, p. 100.

2 Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito en Cuernavaca, Morelos.	6	31	6	6	2	71	6	4	2
1 Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	3	16	3	3	1	36	3	2	1

Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo

3 Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito en Hermosillo, Sonora	M	ST	AJ	SP	CT	OA	CH	OS	OP
	9	36	11	10	3	83	9	6	3
2 Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito en Torreón, Coahuila	6	30	6	6	2	63	5	4	2
1 Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Circuito en Villahermosa, Tabasco	3	14	3	3	1	32	3	2	1
3 Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito en Chihuahua, Chihuahua	8	41	9	9	3	95	9	6	2
3 Tribunales Colegiados en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito en Chilpancingo, Guerrero	9	43	9	7	3	92	9	6	3

Tribunales Colegiados en Materias Penal y de Trabajo

1 Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito en Saltillo, Coahuila	M	ST	AJ	SP	CT	OA	CH	OS	OP
	3	14	3	3	2	32	3	2	1
1 Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Circuito en Villahermosa, Tabasco	3	14	3	3	2	32	3	2	1
2 Tribunales Colegiados en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Noveno Circuito en Ciudad Victoria, Tamaulipas	5	30	6	6	2	66	6	4	2

Tribunales Colegiados en Materias Administrativas y de Trabajo

1 Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Décimo Circuito en Villahermosa, Tabasco	M	ST	AJ	SP	CT	OA	CH	OS	OP
	3	15	3	3	1	32	3	3	1
2 Tribunales Colegiados en Materias Administrativas y de Trabajo del Décimo Primer Circuito en Morelia, Michoacán	6	25	4	6	2	52	6	4	2
1 Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito en Oaxaca, Oaxaca	3	12	2	3	1	30	3	2	1
1 Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Décimo Cuarto Circuito en Mérida, Yucatán	3	11	3	3	1	25	3	2	1
1 Tribunal Colegiado en Materias Administrativas y de Trabajo del Vigésimo Segundo Circuito en Querétaro, Querétaro	3	14	3	3	1	31	3	2	1

Cuadro 4. Información proporcionada por el Consejo de la Judicatura Federal con base en el Sistema Integral para la Administración de los Recursos Humanos (SIARH) al cierre de la primera quincena de junio de 2016

Por su parte, las percepciones que reciben los servidores públicos adscritos a juzgados y tribunales colegiados de circuito son las siguientes:

**Presupuesto Analítico de Plazas del Poder Judicial de la Federación
Percepciones netas (cifras en pesos)**

DESCRIPCIÓN	INSTANCIA	NIVEL	PERCEPCIONES MENSUALES NETAS			PERCEPCIONES ANUALES NETAS			
			SUELDO S BASE	COMPENSACIONES GARANTIZADAS O DE APOYO	PRESTACIONES NOMINALES	PRIMA VACACIONAL	AGUINALDO	ASIGNACIONES ADICIONALES	PAGO POR RIESGO
MAGISTRADO DE CIRCUITO	CJF	6	25,441	99,384	19,268	39,912	240,051		454,425
JUEZ DE DISTRITO	CJF	7	21,128	91,492	18,638	35,933	215,515		405,341
SECRETARIO DE TRIBUNAL	CJF	13 ^a	10,778	50,423	5,630	18,691	111,024	178,471	

Reforma al Derecho Procesal del Trabajo. El exterminio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje

SECRETARIO DE JUZGADO	CJF	13C	10,871	45,760	5,157	17,238	101,857	163,695	
ACTUARIO JUDICIAL	CJF	21	8,949	26,139	4,844	10,882	60,318	103,594	
SECRETARIO PARTICULAR DE JUEZ DE DISTRITO	CJF	21ª	8,403	18,764	4,630	8,259	45,316	81,555	
SECRETARIO PARTICULAR DE MAGISTRADO DE CIRCUITO	CJF	21ª	8,403	18,764	4,630	8,259	45,316	81,555	
COORDINADOR TÉCNICO ADMINISTRATIVO	CJF	24ª	6,631	13,085	3,824	6,349	31,863	60,275	
ANALISTA JURÍDICO SISE	CJF	25	9,304	9,677	3,406	6,097	30,540	57,407	
OFICIAL ADMINISTRATIVO	CJF	27	9,472	7,265	3,327	5,351	26,637	51,618	
OFICIAL DE PARTES	CJF	27	9,472	7,265	3,327	5,351	26,637	51,618	
CHOFER DE FUNCIONARIO	CJF	28	9,047	5,684	3,275	4,743	23,224	46,734	
OFICIAL DE SERVICIOS Y MANTENIMIENTO	CJF	33	7,982	1,171	3,229	2,697	13,642	30,842	

Cuadro 5. Información obtenida conforme al Acuerdo por el que se autorizó la publicación del Manual que regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2016.

Ante tales cifras que resultan escalofriantes para un país pobre como lo es el nuestro, un punto importante para reflexionar es ¿Cuánto le costará al pueblo de México la justicia laboral propuesta por el Ejecutivo Federal? ¿La falta de recursos económicos será una limitante para lograr una impartición de justicia laboral pronta, adecuada y efectiva?

Empero independientemente de los cambios estructurales, la judicialización de la justicia laboral traerá aparejadas reformas a los ordenamientos sustantivos y procesales que establecen la competencia de la JFCA para resolver las controversias laborales y de seguridad social, tal es el caso, por ejemplo, de la Constitución Federal, la Ley Federal del Trabajo, el Presupuesto de Ingresos y Egresos, las legislaciones locales, los artículos 295 de la Ley del Seguro Social y 53 de la Ley del Infonavit, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, lo cual esperamos no provoque una mayor dilación en la resolución de los asuntos laborales y de seguridad social.

Para llevar a cabo la total judicialización de la justicia laboral no basta, como lo propone la reforma peñista, con reformar el apartado A del artículo 123 constitucional. Tal y como lo expresan las exposiciones de motivos del texto constitucional y de la Ley Federal de Trabajo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen su fundamento jurídico en el artículo 123 de la Constitución, apartado A,

fracción XX, lo que trae como consecuencia que sean independientes del Poder Judicial.¹⁹

Es así que de concretarse el traslado de la impartición de justicia laboral, de los órganos que dependen del Ejecutivo Federal o local, al Poder Judicial de la Federación o al de las entidades federativas, el personal se designará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 apartado A, fracción IV constitucionales,²⁰ lo que de acuerdo con la técnica legislativa, hace necesaria la inclusión de los jueces y tribunales laborales con sus respectivas atribuciones dentro del capítulo correspondiente al poder judicial, y no dentro del apartado A del artículo 123 constitucional.

En tales circunstancias, se considera necesario revisar los salarios del personal que presta sus servicios en las JCA's e implementar un bono por productividad ante la emisión mensual de un número determinado de laudos en aras de abatir el enorme rezago que impera en el pronunciamiento de laudos dentro de las JCA's.

Por supuesto, que otro aspecto fundamental es la creación de mecanismos que permitan el cabal y oportuno cumplimiento de los laudos, debido a que justiciabilidad de los derechos y el derecho a la tutela judicial efectiva no culmina y tampoco se garantiza con el dictado de la resolución, sino involucra todo el proceso de ejecución de la misma. Para tal efecto, en el caso de que una entidad o dependencia de la Administración Pública Federal resulte condenada por un laudo, resulta interesante la propuesta que en materia de ejecución de sentencias formula Francisco CUEVAS, en los términos siguientes:

... crear en el Presupuestos de Egresos de cada año una partida específica para las autoridades responsables y, cuando se emita una sentencia y ésta haya causado estado el órgano jurisdiccional le ordene directamente al responsable de dicha partida a que proceda a dar cumplimiento a la sentencia, sin ningún trámite administrativo interno de por medio.²¹

Es así que en este contexto, más que reformas a los procedimientos laborales - pues éstas al haberse efectuado en 2012 tienen un corto tiempo de implementación y aplicación-, se considera impostergable la profesionalización y especialización del personal que ha de ocuparse de dirimir las controversias de índole laboral guardando siempre la buena fe en sus apreciaciones, considerando los hechos con

¹⁹Exposición de Motivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, proporcionadas ambas constancias de manera electrónica por la Cámara de Diputados.

²⁰Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, op. cit., nota 7, p. 10.

²¹ CUEVAS GODÍNEZ, Francisco, op. cit., nota 16, p. 430.

Reforma al Derecho Procesal del Trabajo. El exterminio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje

plena conciencia y sin sujetarse a reglas o formulismos fatales en otros derechos, actuando con honestidad y lealtad al derecho y a la justicia.²²

Por supuesto que la selección del juzgador laboralista debe ser resultado de concursos de oposición y criterios objetivos, acompañados del sistemas de evaluación de su desempeño y una constante capacitación acorde con la problemática social que existe en el país y con los avances de las tecnologías de la información y comunicación, dentro de un marco de independencia en la emisión de sus fallos que es el resultado de la autonomía técnica, operativa y presupuestal con la que deben contar los órganos encargados de la impartición de justicia.

Hoy en día la justicia laboral no debe dar la espalda al desarrollo, la globalización y el paradigma de derechos humanos que impera a partir de 2011, por el contrario debe ser compatible con estos tres factores, pero sin perder su tradición social.

III. La necesidad de conciliar

En la actualidad los mecanismos judiciales por naturaleza contenciosos en la solución de conflictos, son los predominantes. En contraposición a la cultura contenciosa, los mecanismos alternativos de solución de controversias, forman parte de la cultura de la paz, donde se privilegia el contenido (de los resultados) sobre la forma (procedimientos legales)²³ y se cumple cabalmente con los principios de inmediatez, celeridad y economía procesal.

En México, en el artículo 17 de la Constitución General de la República, se establece, en la parte que aquí interesa, que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. La reforma laboral de 2012 -en comunión con el texto constitucional- incorporó el principio de la conciliación en el proceso laboral e impuso como obligación de las JCA's el intentar avenir a las partes para que resuelvan los conflictos mediante la conciliación. En complemento a esta medida, se crea el Servicio Público de Conciliación y la figura de los "funcionarios conciliadores", como parte del personal jurídico de las Juntas".²⁴

Al 30 de abril de 2016, el índice de conciliación de los asuntos individuales en las juntas especiales adscritas a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se situó en 21.6%.²⁵ Ante los bajos índices y la falta de eficacia que reporta la conciliación en los procedimientos laborales, la reforma peñista propone una conciliación

²²ANAYA OJEDA, Federico, "El abogado laboralista", en GARCÍA FERNÁNDEZ, Dora (comp.), *Ser abogado y jurista*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac del Norte, 2011, p. 81.

²³DÍAZ MADRIGAL, Ivonne, Nohemí, Legislación nacional en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias. Avances en la reforma constitucional del sistema de justicia penal, *Letras Jurídicas*, número 31, enero-junio 2015, pp. 63-64.

²⁴Exposición de Motivos del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 04 de septiembre de 2012, p. 35.

²⁵Información proporcionada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a través del Sistema de Solicitudes de Información INFOMEX.

administrativa obligatoria y una jurisdiccional –también obligatoria- ante las JCA's. En el orden local, la función conciliadora estará a cargo de los Centros de Conciliación, cuya integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, además de contar con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.²⁶

Si bien la conciliación puede constituirse como una valiosa herramienta en la impartición de justicia al favorecer de una manera más pronta y efectiva la solución de los conflictos laborales, dicho mecanismo para que sea eficaz debe contar con la capacidad y habilidad del funcionario conciliador, sumada a la buena voluntad de las partes de llegar a un arreglo con el firme propósito de cumplirlo, pero ante todo no debe traer aparejado el regateo de prestaciones e implicar la renuncia a las instancias y medios correspondientes de incumplirse el acuerdo conciliatorio o no ser posible la conciliación.

IV. En el limbo jurídico. Los Conflictos de Seguridad Social

A diferencia de los conflictos laborales, de los que se ha ocupado ampliamente la doctrina y la jurisprudencia por ser los únicos que la Constitución reconoce en su artículo 123, apartado A, fracción XX; y cuya ley reglamentaria clasifica y regula de manera detallada; los conflictos individuales de seguridad social, a pesar de su trascendencia e impacto económica, política y social, han sido escasamente estudiados e indebidamente regulados conforme a las normas procesales existentes en la Ley Federal del Trabajo.²⁷

Conceptualizados como las controversias que surgen entre los organismos denominados de seguridad social y los asegurados, pensionados, beneficiarios, patrones y demás sujetos obligados, los conflictos individuales de seguridad social –a pesar de constituir una parte importante de los asuntos interpuestos en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y tener importantes implicaciones económicas, políticas y sociales- no fueron considerados por el Ejecutivo en la iniciativa de reforma constitucional.

Así, de acuerdo con la iniciativa de reforma constitucional, la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones quedará a cargo de los juzgados o tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas. Por su parte, las JCA's deberán transferir los procedimientos,

²⁶Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, op. cit., nota 7, p. 10.

²⁷ En lo concerniente a la inadecuada regulación de los conflictos de seguridad social en la ley Federal del Trabajo. Vid MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Verónica Lidia, Conflictos individuales de seguridad social. Desaciertos e incompetencia en su resolución, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, número 21, julio a diciembre de 2015.

Reforma al Derecho Procesal del Trabajo. El exterminio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje

expedientes y documentación que tengan bajo su atención o resguardo a las nuevas instancias²⁸ jurisdiccionales.

En este sentido, de aprobarse la iniciativa peñista ante la falta de regulación de los conflictos individuales de seguridad social en la norma constitucional, generará que los órganos del Poder Judicial Federal carezcan de competencia para tramitar y resolver este tipo de controversias, pues en estricto apego al principio de legalidad - cuyo origen se remonta al pensamiento jurídico de la Ilustración-, mientras el gobernado es libre de hacer todo aquello que la ley no prohíbe, los poderes públicos sólo pueden realizar aquello que la ley ordena.²⁹

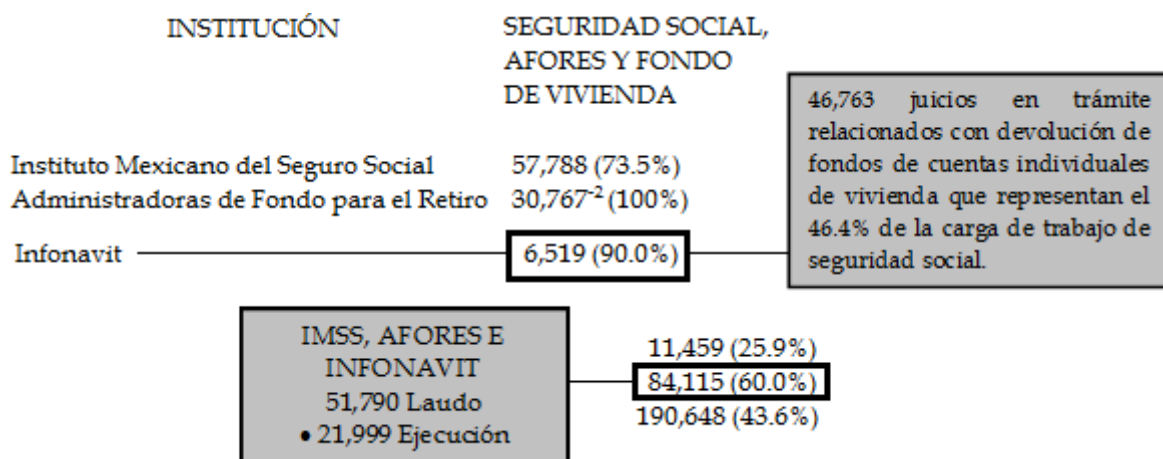
A lo anterior se adiciona que la exigencia del conocimiento teórico-práctico del derecho laboral que se requerirá al personal adscrito a los tribunales laborales dependientes del poder judicial será insuficiente para resolver las múltiples y disímiles controversias que plantean los asegurados, pensionados y beneficiarios contra el Instituto Mexicano del Seguro Social, las Administradoras de Fondos para el Retiro y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Las marcadas diferencias que existen entre las prestaciones de índole laboral y las derivadas de los seguros sociales; los requisitos para su otorgamiento; el marco de su regulación y aplicación; la manera en que opera la figura jurídica de la prescripción, así como los sujetos encargados de financiar y otorgar las prestaciones de seguros sociales, amerita la existencia de conocimientos especializados en el derecho de la seguridad social, el derecho fiscal, el derecho bancario y bursátil, indispensables todos ellos, para comprender el nuevo paradigma que impera en el sistema de seguros básicos ante la hegemonía de las distintas Administradoras de Fondos para el Retiro y sus Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, cuya organización, funcionamiento y actual problemática escapan del ámbito laboral.

Con base en la estadística que reportan las 66 Juntas Especiales que componen la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los conflictos individuales de seguridad social interpuestos al 30 de abril de 2016, se encuentran en el siguiente estado procesal:

²⁸Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, op. cit., nota 7, p. 14.

²⁹En la tradición jurídica inglesa el principio de la subordinación del rey a la ley conduce a la doctrina de la rule of law o gobierno de las leyes.



73,160 juicios se reclaman prestaciones relacionadas con la devolución del fondo de la subcuenta de vivienda⁹⁷, desglosados: 38,345 Instrucción y Dictamen. 34,815 Laudo y Ejecución

Cuadro 6. Información proporcionada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

Ante la innegable presencia e importancia que tienen los conflictos de seguridad social en los ámbitos económico, social y político del país, la deuda legislativa es doble, ya que no basta con dotar de competencia a los órganos que han de ocuparse de resolverlos, sino se considera necesaria, la creación de normas de tipo adjetivo en las leyes de seguridad social para regular procedimientos adecuados que permitan tramitar y resolver las controversias que se susciten en materia de seguridad social, pues se trata de un derecho humano que resulta esencial para tener una vida digna, además de ser imprescindible para la realización de muchos otros derechos, como por ejemplo el derecho a la vida y a la salud.

Bibliografía

- Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 2016*.
- ANAYA OJEDA, Federico, "El abogado laboralista", en GARCÍA FERNÁNDEZ, Dora (comp.), *Ser abogado y jurista*, México, Porrúa-Universidad Anáhuac del Norte, 2011.
- BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del Trabajo*. 11a. ed., México, Porrúa, 1998. t. I.
- , Los contratos colectivos de trabajo de protección, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, número 20, enero a junio de 2015.
- BUEN UNNA, Carlos de, "Los tribunales de trabajo en México", en KURCZYN VILLALOBOS, Patricia (coord.), *¿Hacia un nuevo derecho del trabajo?*, México, UNAM, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Los principios y su impacto en la interpretación, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords), *Tribunales y justicia*

**Reforma al Derecho Procesal del Trabajo. El exterminio de
las Juntas de Conciliación y Arbitraje**

- constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.
- CUEVAS GODÍNEZ, Francisco, El contencioso administrativo federal en México, en PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alejandro (coords.), *Derecho Administrativo*, México, Porrúa-Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 2012.
- DÍAZ MADRIGAL, Ivonne, Nohemí, Legislación nacional en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias. Avances en la reforma constitucional del sistema de justicia penal, *Letras Jurídicas*, número 31, enero-junio 2015.
- Exposición de Motivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, proporcionada de manera electrónica por la Cámara de Diputados.
- Exposición de Motivos del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*, Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 04 de septiembre de 2012.
- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral*, 28 de abril de 2016.
- Información proporcionada por el Consejo de la Judicatura Federal con base en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), años 2015 y 2016.
- Información proporcionada por el Consejo de la Judicatura Federal con base en el Sistema Integral para la Administración de los Recursos Humanos (SIARH) al cierre de la primera quincena de junio de 2016
- Información proporcionada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a través del Sistema de Solicitudes de Información INFOMEX.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Justicia Cotidiana, Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C., 2015.
- Manual que regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2016.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Verónica Lidia, Conflictos individuales de seguridad social. Desaciertos e incompetencia en su resolución, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, número 21, julio a diciembre de 2015.
- Oficio 307- A1877 de 14 de junio de 2016 emitido por la SHCP
- Organización Internacional del Trabajo, *La dimensión laboral en Centroamérica y República dominicana. Construyendo sobre el progreso. Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades. Informe del Grupo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y República Dominicana*, Washington D.C., 2005.

Remuneraciones que perciben los servidores públicos adscritos a las 66 juntas especiales que integran la JFCA Información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través del Sistema de Solicitudes de Información INFOMEX.