

**LIMITACIONES DE LA CONCILIACIÓN
EN LOS CONFLICTOS DEL TRABAJO. COMENTARIO
A PARTIR DE LA REFORMA AL SISTEMA
DE JUSTICIA LABORAL***

LIMITATIONS OF CONCILIATION IN WORK CONFLICTS.
COMMENTS FROM THE REFORM TO THE LABOUR
JUSTICE SYSTEM

LES LIMITES DE LA CONCILIATION DANS LES CONFLITS
AU TRAVAIL. COMMENTAIRE À PARTIR DE LA RÉFORME
DU SYSTÈME DE LA JUSTICE DU TRAVAIL

Oscar ZAVALA GAMBOA**

I. PLANTEAMIENTO

El 24 de febrero de 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionada con la modernización del sistema de justicia laboral, que se caracteriza por dos premisas fundamentales: la transición de las juntas de conciliación y arbitraje a tribunales laborales dependientes del Poder Judicial, y la creación de un organismo especializado con funciones conciliatorias, como instancia previa al órgano jurisdiccional.

Esta reforma fue presentada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos al Congreso de la Unión el 28 de abril de 2016, en un paquete de ocho iniciativas de reforma constitucional, tres iniciativas de reforma legal y la propuesta de una nueva ley general, así como un decreto administrativo, mismas que formaron parte de las reformas en materia de justicia cotidiana

* Recibido el 27 de marzo de 2017 y aceptado para su publicación el 31 de marzo de 2017.

** Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM; vocal de la Sociedad Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (ozavalagamboa@derecho.unam.mx).



impulsadas por el Ejecutivo, cuyos esfuerzos se han ido concretando paulinamente, y donde la transformación del sistema de justicia laboral tiene grandes implicaciones por los retos que representa, pero sobre todo por las dudas que rodean su implementación.

Si bien el tema que mayores discusiones, razonamientos y polémica ha generado en el foro es la transición de las juntas de conciliación y arbitraje, dependientes del Poder Ejecutivo, a tribunales laborales adscritos al Poder Judicial a nivel federal o de las entidades federativas; en el presente análisis nos centraremos en un tema que a nuestra consideración tiene un papel fundamental en el funcionamiento del nuevo sistema de justicia laboral, y es discernir si el procedimiento y la función conciliatoria que se prevén son suficientes ante los retos que representa la solución de los conflictos de trabajo en nuestro país.

Esta preocupación se desprende principalmente de las conclusiones a las que llegaron los expertos¹ que formaron parte de los *Diálogos por la justicia cotidiana*, donde el grupo especializado en justicia laboral identificó como un problema: “El uso inadecuado de la conciliación”, donde la ley y la práctica han permitido pactar disminución de obligaciones legales mínimas; las partes acuden al juicio para intentar “negociar” lo que por ley no sería negociable, y porque se confunde la conciliación con una posibilidad de quita o descuento.²

II. LA CONCILIACIÓN EN EL SISTEMA DE JUSTICIA LABORAL

Para efectos de este análisis, no debemos perder de vista la naturaleza propia de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de controversias (MASC) de características autocompositivas. Así, en sentido estricto, una noción de conciliación podría ser la comparecencia necesaria o facultativa de las partes en un conflicto de intereses, ante un tercero (sin que la doctrina limite esta concepción a una autoridad), para que en su presencia traten de solucionar el conflicto que las separa.³

¹ Donde participaron entidades académicas, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Universidad Nacional Autónoma de México.

² Para consultar el diagnóstico que elaboró la mesa de justicia laboral, véase <https://www.gob.mx/justiciacotidiana/acciones-y-programas/justicia-laboral?idiom=es>.

³ Núñez Ojeda, Raúl, *Negociación, mediación y conciliación, como métodos alternativos de solución de controversias*, Bogotá, Leyer, pp. 30 y 31.

En materia laboral, el profesor Néstor de Buen consideró que la conciliación es un procedimiento para poner fin a los conflictos laborales, jurídicos y de intereses, individuales y colectivos, con la intervención de un tercero que ni propone ni decide, pero aproxima a las partes para la celebración de un acuerdo previo a la resolución jurisdiccional.⁴

Cabe señalar que la conciliación es casi tan antigua como el derecho procesal del trabajo en nuestro país, en el que desde un principio se consideró —particularmente en la Constitución de 1917— como una de las funciones de las autoridades laborales, encaminada a la solución de los conflictos de trabajo. Tanto las juntas de conciliación y arbitraje como otras autoridades laborales,⁵ como la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, tienen encomendadas funciones conciliatorias, sin que hasta el momento dicha actividad haya resultado en beneficio de la impartición de justicia laboral, o por lo menos no se refleja en las estadísticas, que muestran una tendencia a la alza en cuanto a conflictos individuales se refiere.

Esta situación contrasta con las cifras oficiales en las que se muestra una tendencia favorable en cuanto a cantidad de conciliaciones,⁶ pero que no resulta significativa si se analiza en relación con el número de asuntos en sustanciación y el tiempo promedio que tarda la resolución de los conflictos laborales.

III. LA CONCILIACIÓN EN LA REFORMA AL SISTEMA DE JUSTICIA LABORAL

Como lo hemos referido, la reforma al sistema de justicia laboral tiene como una de sus premisas fundamentales la creación del organismo especializado con funciones conciliatorias, que deberán agotarse previamente a la instancia jurisdiccional:⁷

⁴ Buen Lozano, Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, 12a. ed., México, Porrúa 2002, pp. 94 y 95.

⁵ Recordemos que antes de la reforma de noviembre de 2012, la Ley Federal del Trabajo consideraba la existencia de juntas de conciliación, que ya no funcionaban administrativamente.

⁶ Véanse los informes anuales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las estadísticas que presenta la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; para esta segunda autoridad laboral resultan interesantes los datos que se presentan, donde de enero a agosto de 2016 se realizaron 99,431 asesorías, 9,856 representaciones en juicio, y sólo 6,231 conciliaciones.

⁷ Lo que en la teoría general de los MASC implica que esta función conciliatoria tendrá una naturaleza prejudicial.

Artículo 123. ...

A. ...

XX. ...

Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.

Resultan interesantes los argumentos expresados en la exposición de motivos que dio origen a esta reforma; aquéllos partieron de una necesidad de transformar el sistema de justicia laboral, derivado de que uno de los mayores problemas que afectan a la impartición de justicia laboral es la existencia de mecanismos y factores anacrónicos a la realidad del país. En ese sentido, la iniciativa fue enfática en referir que se debe eliminar todo elemento que convierta a la justicia laboral en lenta, costosa, de difícil acceso y cuestiona-

ble, así como combatir la parcialidad, la simulación, la discrecionalidad y la opacidad.

Es por ello que resulta discutible o por lo menos cuestionable que la solución a la problemática que se presenta en la impartición de justicia laboral se centre únicamente en las dos premisas a que hemos hecho referencia; particularmente porque el modelo de conciliación —en lo que respecta al ámbito constitucional— no cambia, simplemente adquiere una naturaleza administrativa diferente, pero mantiene sus bases en principios que se ha demostrado no fueron eficaces.

Lo anterior, atendiendo a que uno de los principales objetivos de la conciliación, y en general de los MASC, es la modernización del sistema de impartición de justicia, a través de lo que se conoce como “descongestión judicial”, situación que el rezago histórico en la resolución de conflictos laborales es muestra clara de que el modelo de conciliación es insuficiente para cumplir con ese objetivo.

Basta recordar que antes de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en 2012, se consideraba la existencia de juntas de conciliación, como una instancia potestativa para trabajadores y empleadores, y si bien éstas tuvieron una desaparición administrativa desde hace muchos años, lo cierto es que la intención del legislador fue constituir un mecanismo previo al arbitraje que no funcionó. De igual forma, es destacable el decreto por el cual se establece la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje,⁸ en el que no sólo se encomendaba a estas autoridades la resolución de los conflictos de trabajo, sino también su prevención, situación que tampoco se vio reflejada en el sistema de impartición de justicia laboral.

IV. DESAFÍOS DE LA CONCILIACIÓN EN MATERIA LABORAL. ¿UN CAMINO HACIA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA MASC PARA LA JUSTICIA LABORAL?

En nuestra consideración, el planteamiento de la conciliación en la reforma constitucional —como parte fundamental para este nuevo sistema de justicia laboral— parece limitado ante la problemática que se presenta, parti-

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de septiembre de 1927.

cularmente porque no es novedoso, pues como lo hemos referido, el modelo de conciliación ha estado presente en el desarrollo del derecho procesal del trabajo en México, donde incluso con la reforma de 2012 señalada se incluyó como uno de los principios procesales en esta materia.

Por ese motivo, es importante retomar las recomendaciones elaboradas en el marco de los foros para la justicia cotidiana, plasmadas en la “Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana”,⁹ elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas; particularmente la recomendación 11, que refiere:

Ampliar el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias

Los medios alternativos de solución de conflictos (mediación, conciliación, arbitraje) —MASC— son herramientas útiles y flexibles que diversifican las vías de acceso a la justicia. A pesar de que existen diversas experiencias en la materia, su aplicación y uso es aún limitado y encuentran innumerables obstáculos para emplearse y dar los resultados esperados. Para detonar su uso resulta indispensable crear programas de formación y profesionalización de mediadores y conciliadores que hoy prácticamente no existen en el país; ampliar el alcance y mejorar el diseño y operación de los Centros de Justicia Alternativa de los Tribunales Superiores de Justicia; repensar los modelos MASC existentes o crear nuevos en materia laboral

Como podemos observar, la propuesta de los expertos no se vio reflejada en el texto constitucional, que en materia laboral parece limitar el tema de los MASC a la conciliación, situación que no sería acorde con otro precepto constitucional como el artículo 17, en cuya reforma de 2008 estableció que “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias”.

Son estos mecanismos alternativos los que podrían ser el referente para una verdadera modernización del sistema de justicia laboral, gracias a que estos medios tienen relación y guardan mayor coherencia con el objetivo y las características de no confrontacionales, de autogestión y de protagonismo ciudadano en el tratamiento de la conflictividad social, que definen principalmente su aplicación.¹⁰

⁹ Disponible en http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90289/Informe_Justicia_Cotidiana_-_CIDE.pdf

¹⁰ Organización de Estados Americanos, *Métodos alternativos de resolución de conflictos en los sistemas de justicia de los países americanos*, Grupo Especial encargado de dar cumplimiento a las

En conclusión, consideramos que para que el nuevo sistema de justicia laboral funcione como se espera, independientemente de que se trabaje en un Código Nacional de Procedimientos Laborales, se deben considerar otros MASC en la materia (MASCLAB), y no tener con la conciliación una especie de *numerus clausus* en este rubro, pues por lo menos la evidencia histórica ha demostrado que ha sido insuficiente.

Incluso, podemos retomar la experiencia de algunos otros países que han implementado MASCLAB, y por lo menos en el papel han resultado en beneficio de la impartición de justicia.¹¹ Por ejemplo, en Estados Unidos de América el Servicio Federal de Mediación y Conciliación se vinculó esencialmente al plano de las relaciones de trabajo, donde las opiniones son coincidentes en torno a los beneficios que su funcionamiento ha conseguido en la solución adecuada de los conflictos, por dos características: i) la consolidación del sistema en el que el Servicio Federal mantiene una ponderada equidistancia de los sectores y del propio gobierno en cuanto a influencias políticas, y ii) la participación de más de 1,700 árbitros privados que se designan para la solución de los conflictos.¹²

Para el caso de nuestro país, posiblemente se requiera que el nuevo organismo especializado se transforme en un centro de justicia alternativa en materia laboral que —guardadas las debidas proporciones por la materia que se trata— pueda homologar sus funciones a los diferentes centros de justicia alternativa que ya operan en el país y que tienen buenos resultados.

En ese sentido, la conciliación por la autoridad será sólo uno de los MASC que en aplicación de otros mecanismos, como la mediación y el arbitraje, constituirán una verdadera instancia previa al procedimiento laboral, en la que se podrían considerar la participación de privados, debidamente certificados, para la consecución de los fines que pretende la reforma.

Evidentemente, estas consideraciones encontrarán una fuerte oposición en el tradicional sistema de impartición de justicia en nuestro país; por ejemplo, el ilustre Baltazar Cavazos Flores señala que los llamados “procedimientos

Recomendaciones de las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas, GE/REMJA/doc.77/01, 3 de diciembre 2001.

¹¹ Para una mayor referencia del derecho comparado, véase Castillejo de Arias, Olga, *Resolución de conflictos laborales por métodos alternativos*, Buenos Aires, Astrea, 2003.

¹² Sappia, Jorge, *Justicia laboral y medios alternativos de solución de conflictos colectivos e individuales del trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, 2002, p. 15.

no jurisdiccionales de solución de conflictos laborales” generalmente atentan contra los derechos adquiridos de la clase obrera, que no tiene más remedio que aceptar las limosnas patronales que se les ofrecen;¹³ sin embargo, estos mismos retos y críticas alcanzan a todos los MASCLAB, por lo que la propia conciliación deberá estructurarse de manera diferente si quiere constituirse como un verdadero eje rector en la resolución de conflictos laborales y seguir cayendo en las vicisitudes identificadas en los *Diálogos por la justicia cotidiana*.

Finalmente, es de señalarse que indirectamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio una línea importante en este tema, al considerar que no es necesaria la ratificación ante la junta de conciliación y arbitraje si el empleador y el trabajador acuerdan terminar la relación laboral entre ellos a través de un convenio,¹⁴ situación que si bien no se refirió específicamente a MASCLAB, en los argumentos de la ejecutoria se vislumbran elementos que permiten transitar hacia una modernización en el sistema de justicia laboral. ¶

¹³ Cavazos Flores, Baltazar, “Procedimientos no jurisdiccionales de solución de los conflictos de trabajo”, en Buen Lozano, Néstor de y Morgado Valenzuela, Emilio (coords.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, México, UNAM-AIDTSS, 1997, p. 254.

¹⁴ Tesis 2a./J. 167/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, cuyo rubro dice: CONVENIOS DE TERMINACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL. PARA EFECTOS DE SU VALIDEZ, LAS PARTES NO TIENEN LA OBLIGACIÓN DE ACUDIR ANTE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE COMPETENTE PARA RATIFICARLOS.