

INFORME
JUNTA DE EXPERTOS LABORALES INDEPENDIENTES DE MÉXICO
7 DE JULIO DE 2021

La Junta de Expertos Laborales Independientes de México comunica el presente informe al Comité Laboral Interinstitucional (ILC, por sus siglas en inglés) y al Congreso de los Estados Unidos de conformidad con la sección 734 de la Ley de Implementación del Tratado entre México, los Estados Unidos y Canadá (T-MEC), Ley Pública 116-113 (29 de enero de 2020).

ÍNDICE

I. BASES JURÍDICAS DEL PRESENTE INFORME

II. ACTIVIDADES DE LA JUNTA

III. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL DE MÉXICO Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES EN MATERIA LABORAL

A. La forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México

B. Las gestiones del Gobierno de México para implementar su reforma laboral

1. Ley de Reforma Laboral de México del 1 de mayo de 2019
2. Demandas legales contra las reformas
3. Implementación de la democracia sindical y las disposiciones de transparencia de la reforma
4. Mecanismos transitorios y experiencia a la fecha
 - a. Mecanismos transitorios
 - b. Legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes a la fecha
 - c. Evaluación del proceso de legitimación a la fecha
5. Avance sobre el establecimiento de instituciones a nivel federal
 - a. Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral
 - b. La necesidad de los estados de implementar reformas
 - c. Implementación por etapas de los centros de conciliación y tribunales laborales
 - d. Tribunales laborales federales

C. Actividades para el fortalecimiento de la capacidad necesarias para apoyar a México en la implementación de su reforma laboral y el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral

1. Apoyo a los derechos de los trabajadores mexicanos para organizar sindicatos representativos y participar en negociación colectiva relevante
2. Asistencia técnica para reforzar la capacidad de los inspectores laborales mexicanos

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

V. DECLARACIÓN APARTE Y OPINIONES DISCREPANTES DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA KYLE FORTSON, STEFAN MARCULEWICZ, PHILIP MISCIMARRA Y CHARLOTTE PONTICELLI

I. BASES JURÍDICAS DEL PRESENTE INFORME

En la sección 731 de la Ley de Implementación del T-MEC¹, el Congreso de los Estados Unidos estableció la Junta de Expertos Laborales Independientes de México (IMLEB, por sus siglas en inglés), en lo sucesivo denominada “la Junta”, integrada por 12 miembros nombrados por líderes del Congreso y el Comité Asesor Laboral, con el fin de monitorear y evaluar la implementación de la reforma laboral de México y el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral. La Junta también deberá asesorar al Comité Laboral Interinstitucional con respecto a las actividades para fortalecimiento de la capacidad necesarias para espaldar dicha implantación y cumplimiento.

La sección 733 de esta ley establece que “los Estados Unidos deberán suministrar la financiación necesaria para apoyar el trabajo de la Junta, incluso con respecto a los servicios de traducción y apoyo al personal”. La sección 734 de esta ley dispone que “la Junta deberá presentar a las comisiones del Congreso correspondientes y al Comité Laboral Interinstitucional un informe anual que:

- (1) contenga una evaluación de:
 - (A) las gestiones de México para implementar la reforma laboral de México²; y
 - (B) la forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México; y
- (2) podría incluir una determinación de que México no está cumpliendo sus obligaciones en materia laboral”.

II. ACTIVIDADES DE LA JUNTA

Con el nombramiento de Kyle Fortson y Charlotte Ponticelli, de conformidad con la sección 732 (a) (5) de la Ley de Implementación del T-MEC, la Junta está conformada en su totalidad³.

La Junta presentó solicitudes de información al Comité Laboral Interinstitucional para la preparación del presente informe y acordó una sesión informativa con representantes de ese comité. La Junta agradece a los funcionarios del Departamento del Trabajo (DOL, por sus siglas en inglés) y de la Oficina del Representante Comercial de los EE. UU. (USTR, por sus siglas en inglés) el apoyo brindado.

La Junta proporciona el presente informe a fin de asistir al ILC y al Congreso de los EE. UU. en su evaluación de las gestiones de México para implementar su reforma laboral, y de la forma y

¹ Ley Pública 116-113, de 29 de enero de 2020.

² Según se define en la ley, la “reforma laboral de México” significa la legislación sobre la reforma laboral promulgada por el gobierno mexicano el 1 de mayo de 2019. Ley Pública 116-113, sección 701 (3).

³ Los demás miembros de la Junta son Benjamin Davis, Owen Herrnstadt, Daniel Mauer y Jason Wade, nombrados conforme a la sección 732 (a) (1) por el Comité Asesor Laboral sobre Negociaciones y Políticas Comerciales; Catherine Feingold y Fred Ross, nombrados conforme a la sección 732 (a) (2) por la presidenta de la Cámara de Representantes; Timothy Beaty y Sandra Polaski, nombrados conforme a la sección 732 (a) (3) por el presidente pro tempore del Senado; y Stefan Marculewicz y Philip Miscimarra, nombrados conforme a la sección 732 (a) (4) por el presidente de la minoría de la Cámara de Representantes.

la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México⁴.

La Junta ha identificado una serie de preocupaciones graves con respecto al procedimiento de México para aplicar la legislación en materia laboral y la implementación de su reforma laboral que consideramos que deben abordarse de manera inmediata. Además, la Junta ha identificado problemas que afectan a las actividades para el fortalecimiento de la capacidad necesarias para apoyar la implementación de la reforma laboral de México y el cumplimiento con sus obligaciones en materia laboral que también requieren acción inmediata. Si bien la Junta ha centrado la mayor parte de este análisis en las obligaciones de México según el anexo 23-A, las conclusiones de la Junta son por igual relevantes para las obligaciones de México según el capítulo 23, las cuales se tratarán en más detalle en informes posteriores.

III. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL DE MÉXICO Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES EN MATERIA LABORAL

A. La forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México⁵

La población económicamente activa de México en el primer trimestre de 2021 fue de 55.4 millones de personas⁶. De esta población, 36.4 millones son trabajadores asalariados, pero solo alrededor de 23 millones se definen como trabajadores empleados formalmente (es decir, cotizantes a uno de los fondos de seguridad social administrados por el gobierno)⁷. Solo alrededor de 4.4 millones de trabajadores están sindicalizados (sobre la base de los últimos datos notificados en 2018), y alrededor de la mitad de estos trabajadores pertenecen al sector privado⁸.

⁴ En este informe se incorpora el Informe Interino que se presentó el 15 de diciembre de 2020, el cual es la base sobre la que se asienta, y se incluyen sus conclusiones y recomendaciones. Véase la carta con fecha de 16 de febrero de 2021 de Richard Neal, presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de los EE. UU. (“El Comité agradece las recomendaciones concluyentes del informe, ya que estas estimulan y guían las determinaciones referentes al cumplimiento y se fundamentan en la evaluación completa de la Junta de Expertos.”)

⁵ El presente informe se enfoca en la manera en que México aplica las leyes que protegen la libertad sindical y la negociación colectiva, derechos laborales fundamentales que son piezas clave de las reformas a la legislación laboral de 2019. No pretende evaluar la totalidad de la aplicación de la legislación laboral mexicana.

⁶ STPS, Información Laboral, de junio de 2020, disponible en <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf>.

⁷ Estos fondos incluyen el IMSS (que compensa a 20.1 millones de trabajadores, de los cuales el 86% son permanentes y el 14% temporales), el ISSSTE (que compensa a 3.1 millones de trabajadores) y ciertos fondos más pequeños. Véase el Instituto Mexicano del Seguro Social, “Puestos de trabajo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social”, n.º 242/2021, de mayo de 2021, disponible en <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202106/242>; e ISSSTE, “Anuario Estadístico 2020”, capítulo 1, disponible en <http://www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2020.html#cap1I>.

⁸ INEGI, “Tasa de sindicalizados”, disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/tasa-de-sindicalizacion-derechos-sindicales-recepcion-del-derecho>. Véase Enrique de la Garza, “MÉXICO: LA POLÉMICA ACERCA DE LA TASA DE AFILIACIÓN SINDICAL REVISADA AL 2010”, disponible en

Un alto porcentaje de los trabajadores sindicalizados del sector privado está resguardado por “contratos de protección”⁹: “contratos colectivos” firmados entre patrones y sindicatos de “protección” controlados por las empresas sin la participación o incluso el conocimiento de los trabajadores a quienes el sindicato pretende representar¹⁰. En algunos casos, los sindicatos controlados por empresas han firmado los contratos de protección incluso antes de que el patrón comenzara a operar su empresa o contratara a su primer trabajador¹¹. El objeto de los contratos de protección es fijar salarios bajos y condiciones deficientes de trabajo y “proteger” al patrón de tener que negociar con un sindicato independiente y democrático, el cual haría hincapié en mejores salarios y condiciones de trabajo. De hecho, la mayoría de los contratos de protección otorgan a los patrones amplia discreción para fijar los salarios, las jornadas laborales y otras condiciones de trabajo. Esto quiere decir que millones de trabajadores mexicanos han trabajado largas jornadas laborales (las más largas entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]¹²) a cambio de salarios muy bajos (el promedio salarial más bajo entre los países de la OCDE)¹³, y a menudo en condiciones de trabajo peligrosas y sin medios eficaces de defender sus derechos en el trabajo¹⁴. En

<http://www.relatos.org/documentos/ORGDeLaGarza2.pdf>.

⁹ “Hasta 85% de los contratos colectivos existentes se firmaron a espaldas de los trabajadores: Alcalde”, El Financiero, de 1 de julio de 2020, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/hasta-85-de-los-contratos-colectivos-existentes-se-firmaron-a-espaldas-de-los-trabajadores-alcalde>; “Gran mayoría de contratos son de protección, dice subsecretario de Trabajo”, El Universal, de 24 de julio de 2020, disponible en

<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/gran-mayoria-de-contratos-son-de-proteccion-dice-subsecretario-de-trabajo>.

¹⁰ Véase Graciela Bensusán, “Los “contratos de protección” en México”, Nexos, de 1 de junio 1997, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=8382>; José Alfonso Bouzas, coord., “Contratación Colectiva de Trabajo en México: Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)”, de 2007; Carlos de Buen Unna, “Los contratos colectivos de trabajo de protección patronal en México”, de 2011; Inés González Nicolás, coord., “Auge y Perspectivas de los Contratos de Protección: ¿Corrupción Sindical o Mal Necesario?”, de 2006; María Xelhuanzi López, “La Democracia Pendiente: La libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México”, de 2000.

¹¹ Véase, p. ej., David Welch y Nacha Cattán, “How Mexico’s Unions Sell Out Autoworkers” [“Cómo los sindicatos mexicanos traicionan a los trabajadores de la industria automotriz”], *Bloomberg*, de 5 de mayo de 2017, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-05/how-mexico-s-unions-sell-out-autoworkers>; Mark Stevenson, “Mexico-US trade deal unlikely to boost low Mexican wages” [“Es poco probable que el tratado comercial entre los EE. UU. y México aumente los bajos salarios mexicanos”], Associated Press, de 30 de agosto de 2018, disponible en <https://apnews.com/article/fff256b89fc24e3faee97a5b05f3cca3>. (“Goodyear, por ejemplo, firmó un contrato laboral con el sindicato progubernamental CTM en abril de 2015, varios meses antes de que su planta de San Luis Potosí abriera o contratara a su primer trabajador”.)

¹² OCDE, Datos: horas trabajadas, disponible en <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm>.

¹³ OCDE, Datos: promedio salarial, disponible en <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm#indicator-chart>.

¹⁴ A falta de sindicatos democráticos, los patrones continúan usando prácticas ilegales como exigir a los trabajadores que firmen una carta de renuncia en blanco que puede usarse en su contra en cualquier momento y poner en la lista negra a trabajadores que han sido despedidos. Véase “Buró laboral: preguntas y respuestas con Patricia Kurczyn Villalobos, comisionada del Inai”, El Economista, de 22 de septiembre de 2019, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Buro-laboral-preguntas-y-respuestas-con-Patricia-Kurczyn-Villalobos-comisionada-del-Inai-20190922-0003.html>; “¿Cómo puedo saber si estoy en el buró laboral?”, Factor Capital Humano, de 2 de septiembre de 2019, disponible en <https://factorcapitalhumano.com/destacado-home/como-puedo-saber-si-estoy-en-el-buro-laboral/2019/08/>; José Soto Galindo, “El gobierno también utiliza listas negras de trabajadores. Comimsa de Conacyt contrató servicios de un buró laboral”, El Economista, de 25 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-gobierno-tambien-utiliza>

combinación con políticas de gobiernos mexicanos anteriores para mantener bajos los salarios mínimos, el resultado ha sido que no ha habido una convergencia con los salarios estadounidenses en sectores comerciales como el de la industria manufacturera (tabla 1)¹⁵.

[listas-negras-de-trabajadores.-Comimsa-de-Conacyt-contrato-servicios-de-un-buro-laboral-20181125-0002-htm](#)]; José Soto Galindo, “Buro laboral sí existe y es de utilidad, dice Secretaría del Trabajo”, *El Economista*, de 2 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Buro-laboral-si-existe-y-es-de-utilidad-dice-Secretaria-del-Trabajo-20180902-0017.html>.

¹⁵ El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador aumentó los salarios mínimos en un 16% en 2019, en un 20% en 2020 y en un 15% en 2021. Reuters, “Mexico to raise workers' daily minimum wage by 15% in 2021” [“En 2021 México aumentará el salario mínimo diario de los trabajadores en un 15%”], de 16 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/mexico-economy-wages-idUSL1N2IX053>. Véase Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, “Evolución del Salario Mínimo”, de 9 de junio de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/conasami/documentos/evolucion-del-salario-minimo?idiom=es>.

TABLA 1

Costos de compensación por hora en la industria manufacturera, en dólares estadounidenses y como porcentaje de los costos en los Estados Unidos (US = 100)¹⁶

País	en USD			US = 100		
	1997 (2)	2015	2016 (3)	1997 (2)	2015	2016
Estados Unidos	23.04	37.81	39.03	100	100	100
Canadá	18.49	30.74	30.08	80	81	77
México	2.62	4.38	3.91	11	12	10

Aunque se desconoce la cantidad exacta de los contratos de protección¹⁷, funcionarios laborales mexicanos han estimado que al menos un 75% de los actuales contratos colectivos de trabajo (CBA, por sus siglas en inglés) son contratos de protección¹⁸. Una vez que se ha registrado un contrato de protección, es prácticamente imposible para los trabajadores formar un sindicato auténtico en el lugar de trabajo y negociar y firmar un contrato colectivo de trabajo legítimo. En primer lugar, los trabajadores a menudo no saben que un sindicato los “representa” y, en la mayoría de los casos, tampoco pueden obtener una copia del contrato colectivo que rige su lugar de trabajo¹⁹. Si pueden obtener esta información, solo pueden demandar al

¹⁶ Fuente: Programa de Comparaciones Laborales internacionales de The Conference Board, de febrero de 2018, <https://www.conference-board.org/ilcprogram/index.cfm?id=38269#Table1>. Lamentablemente, en 2013 la Oficina de Estadísticas Laborales de los EE. UU. discontinuó el programa de Comparaciones Laborales Internacionales. The Conference Board ha realizado parte de sus labores, pero estos inestimables datos sobre los costos de compensación por hora en la industria manufacturera ya no están disponibles. La Junta urge al DOL a que aborde esta brecha de información como parte de su compromiso de informar a los trabajadores estadounidenses.

¹⁷ Actualmente hay 27,500 contratos colectivos de trabajo registrados en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), y 532,469 en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (JLCA) (sin incluir los datos de Morelos y Querétaro), suma que asciende a 559,969 contratos. Véase STPS, “Reforma Constitucional en Materia de Justicia Laboral”, anexo 14, *Diagnóstico Situación de los Archivos de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje*, disponible en <https://reformalaboral.stps.gob.mx/rl/doc/DSAJLCYA.pdf>. La Junta solicitó cifras actualizadas, aunque no las recibió.

¹⁸ Véase Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “PROGRAMA SECTORIAL DERIVADO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024”, Diario Oficial, de 24 de junio de 2020, n.ºs 14-15, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595490&fecha=24/06/2020; Verónica Gascón, “Advierten libertad sindical simulada”, El Norte, de 13 de abril de 2020, disponible en <https://www.elnorte.com/advierten-libertad-sindical-simulada/ar1921065>; “Hasta 85% de los contratos colectivos existentes se firmaron a espaldas de los trabajadores: Alcalde”, El Financiero, de 7 de enero de 2020, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/hasta-85-de-los-contratos-colectivos-existentes-se-firmaron-a-espaldas-de-los-trabajadores-alcalde>.

¹⁹ Antes de la reforma laboral de 2019, no había ningún requisito de dar a los trabajadores una copia de su

sindicato existente formando o afiliándose a un sindicato independiente y presentando un emplazamiento²⁰, al cual el patrón contesta con la defensa de que no puede negociar con el sindicato independiente porque ya es parte en un contrato colectivo de trabajo (con el sindicato de protección). El sindicato independiente entonces tiene que presentar una demanda contra el sindicato controlado por la empresa para obtener la titularidad del contrato colectivo, lo cual se resuelve mediante un recuento supervisado por la Junta de Conciliación y Arbitraje (JCA). En la práctica, cuando los trabajadores intentan deshacerse de un sindicato controlado por la empresa a través de un recuento, el patrón, el sindicato controlado por la empresa y el gobierno a menudo han actuado en connivencia para intimidar a los trabajadores por medio de retrasos, amenazas y violencia física, y despidos²¹. En conjunto, el sistema de contratos de protección permite a los patrones usar a líderes de sindicatos de protección para suprimir los derechos de sus empleados²².

A nivel estatal y federal, las JCA tripartitas registraron contratos, incluidos contratos de protección, y adjudicaron controversias laborales colectivas. En muchos casos, los líderes de

contrato colectivo de trabajo. En algunos casos, los trabajadores eran conscientes de que pagaban cuotas sindicales al ver sus talones de pago, y quizá podían obtener una copia del contrato colectivo de trabajo si se encontraban en la jurisdicción de las JFCA o de la JCA de la Ciudad de México, que son las únicas que publican en línea los contratos colectivos. En otros casos, los patrones no deducían cuotas sindicales de los cheques de salario de los trabajadores, sino que simplemente efectuaban un pago directo al sindicato de protección (o a su líder), lo que hacía eficazmente imposible que los trabajadores identificaran a su “representante”. Si bien conforme a la reforma de 2019 se exige a todos los patrones que proporcionen a sus trabajadores copias del contrato colectivo de trabajo en virtud del Protocolo para la Legitimación de Contratos Colectivos Existentes, este decreto no se implementará a plenitud hasta el 1 de noviembre de 2023. Además, a medida que los contratos colectivos de trabajo se vuelven a negociar y se registran en el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL), a los patrones se les requiere que proporcionen a sus empleados una copia impresa de sus CBA de acuerdo con el artículo 132.XXX de la Ley Federal del Trabajo. No obstante, hasta ahora, en el sitio web del CFCRL solo figuran tres CBA.

https://www.centrolaboral.gob.mx/publicaciones/contratos_colectivos_de_trabajo_juntas/.

²⁰ Técnicamente, un emplazamiento es un aviso que el sindicato planea declararse en huelga ante el patrón en una fecha específica. En la práctica, es el mecanismo para comenzar las negociaciones del contrato que en la mayoría de los casos no da lugar a una huelga.

²¹ Véase, p. ej., Heather L. Williams, “Of Labor Tragedy and Legal Farce: The Han Young Factory Struggle in Tijuana, Mexico” [“Sobre la tragedia laboral y la farsa legal: la lucha de la fábrica Han Young en Tijuana, México”], *Social Science History*, vol. 27, n.º 4, edición especial: “Labor Internationalism” [“Internacionalismo laboral”], invierno de 2003, pp. 525-550, disponible en <http://www.jstor.org/stable/40267825>; Alma Proa, “‘Revientan’ votaciones trabajadores de Arneses”, *Zócalo*, de 29 de noviembre de 2018, disponible en https://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/interviene-fuerza-coahuila-por-disturbio-en-arneses; Arely Regalado, “Denuncia FSSP agresión en votaciones de mineros en Sombrerete”, *NTR Zacatecas*, de 27 de noviembre de 2012, disponible en <http://ntrzacatecas.com/2012/11/17/denuncia-fssp-agresion-en-votaciones-de-mineros-en-sombrerete/>; Rafael de Santiago y Alma Ríos, “Agreden a integrantes del Sindicato Nacional Minero durante recuento de votos de mina San Martín, en Sombrerete”, *La Jornada Zacatecas*, de 28 de febrero de 2018, disponible en <http://ljz.mx/2018/02/28/agreden-a-trabajadores-durante-recuento-de-votos-de-mina-san-martin/>.

²² La legislación laboral mexicana no prohíbe a los patrones efectuar pagos directos a un líder sindical, ni prohíbe a los líderes sindicales aceptar dichos pagos, y la legislación laboral tampoco requiere declarar o divulgar estos pagos. Se ha presentado legislación ante el Congreso de la Unión, la cual exigiría a líderes sindicales hacer públicos los estados financieros y prohibiría el enriquecimiento personal a través de un cargo sindical. Iniciativa “Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo” a cargo de la diputada Margarita García del Grupo Parlamentario del PT, *Gaceta Parlamentaria*, año XXIII, n.º 5455-III, de 11 de febrero de 2020, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/feb/20200211-III.html#Iniciativa4>. Véase Pablo Franco Hernández, “La libertad y la democracia. Principio y corazón de los sindicatos”, p. 14, *Más Reformas Mejor Trabajo*, de 14 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.masreformasmejortrabajo.mx/index.php/sociedad/democracia-y-libertad-sindical/item/4284-la-democracia-y-la-libertad-principios-y-corazon-de-los-sindicatos>.

sindicatos controlados por empresas que retienen los contratos de protección también son los “representantes” de los trabajadores que ocupan un cargo en las JCA (y que a menudo también ostentan cargos políticos). Junto con los patrones y los representantes gubernamentales, los sindicatos controlados por las empresas han frustrado las gestiones de trabajadores de organizar sindicatos independientes y de negociar colectivamente. A su vez, estos líderes sindicales tenían poca obligación de rendir cuentas a sus miembros y estaban facultados para despedir a trabajadores disidentes conforme a las “cláusulas de exclusión” incorporadas en los CBA²³. Los trabajadores que desafían este sistema han tenido que enfrentar vigilancia, acoso, amenazas, detenciones, violencia física y asesinatos²⁴.

El sistema de contratos de protección fue criticado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como una violación grave contra el derecho a la libertad sindical amparado por el Convenio 87 de la OIT²⁵. El Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT emitió varios informes sobre el Caso n.º 2694 que examinaba minuciosamente el problema de contratos de protección y exhortaba a los colaboradores sociales a identificar las reformas necesarias en la legislación y en la práctica²⁶. La Comisión de Aplicación de Normas llegó a conclusiones similares²⁷.

²³ La reforma del artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo realizada el 1 de mayo de 2019 eliminó la cláusula de exclusión. Sin embargo, se continúa incluyendo esta cláusula en los contratos colectivos de trabajo. A modo de ejemplo, el artículo 7 de la Ley de la Industria Textil del Ramo de la Lana para los contratos colectivos, el que se publicó en el Diario Oficial con fecha de 18 de junio de 2021, indica que “El personal que llegue a contratar la empresa directamente, deberá ingresar al Sindicato Administrador del Contrato Ley en un término no mayor de 8 días. Así mismo, si algún trabajador renuncia al Sindicato o bien si éste determina aplicarle la cláusula de exclusión de dicha asociación y consecuentemente del trabajo en la empresa, de conformidad con sus estatutos, por causas graves, el Empleador quedará obligado a separarlo sin responsabilidad para la empresa”. Véase https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5621674&fecha=18/06/2021.

²⁴ Véase, p. ej., “Dos mineros son asesinados en la canadiense Media Luna; ligan a matones con la CTM de Guerrero”, Sin Embargo, de 20 de noviembre de 2017, disponible en <https://www.sinembargo.mx/20-11-2017/3353822>; “Asesinan en Cocula al líder minero Quintín Salgado”, Proceso, de 25 de enero de 2018, disponible en <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2018/1/25/asesinan-en-cocula-al-lider-minero-quintin-salgado-198840.html>; Daina Beth Solomon, “Mexican labor activist’s arrest sends ‘wrong signal’ under North America trade deal” [“La detención de activista laboral mexicana envía la ‘señal equivocada’ conforme al tratado comercial de América del Norte”], Reuters, de 30 de junio de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-usmca-mexico-analysis/mexican-labor-activists-arrest-sends-wrong-signal-under-north-america-trade-deal-idUSKBN2413E4>; Mark Stevenson, “Crusading Mexican labor lawyer freed, banned from traveling” [“Liberada abogada laboral mexicana y denodada defensora; se le prohíbe viajar”], Associated Press, de 2 de julio de 2020, disponible en <https://apnews.com/article/c0e296a393b6df51f34b2dcb80816f29>.

²⁵ México ratificó el Convenio 87: Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación, el 1 de abril de 1950. Más recientemente, México ratificó el Convenio 98 de la OIT sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva el 23 de noviembre de 2018. Véase OIT, Ratificaciones para México, disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764.

²⁶ Otros casos del CLS concernientes a la protección de contratos incluyen los números de caso del CLS 2393, 2478, 2774, 2919 y 3156. Véase, OIT, Casos sobre Libertad Sindical (México), disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:20060:0::NO::P20060_COUNTRY_ID,P20060_COMPLAINT_STATU_ID:102764,1495812.

²⁷ Véase, p. ej., OIT, Comisión de Aplicación de Normas, Convenio 87: México, 104.ª Sesión de la OIT de 2015, disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3241939. (“La Comisión pidió al gobierno que . . . identifique, en consulta con los interlocutores sociales, las reformas legislativas adicionales a la reforma laboral de 2012 que sean necesarias para dar cumplimiento al Convenio n.º 87. Lo anterior incluye reformas que impidan el registro de sindicatos que no demuestren el apoyo de la mayoría de los trabajadores que pretenden representar a través de un proceso de elección democrático (es decir, los llamados sindicatos de protección”).

B. Las gestiones del Gobierno de México para implementar su reforma laboral

1. Ley de Reforma Laboral de México del 1 de mayo de 2019

La reforma de México de la Ley Federal del Trabajo (LFT), promulgada el 1 de mayo de 2019²⁸, implementó reformas al artículo 123 de la Constitución realizadas en 2017²⁹ y disposiciones adicionales para cumplir con el artículo 23 y el anexo 23-A del T-MEC³⁰. La legislación de reforma aborda una serie de antiguos obstáculos, incluidos los contratos de protección, la carencia de administración democrática en muchos sindicatos y la falta de independencia de instituciones gubernamentales responsables de relaciones y justicia laborales³¹. Las siguientes son algunas disposiciones clave de la legislación:

- Los estatutos del sindicato tienen que prever que los funcionarios sean elegidos a través del voto personal, libre, secreto y directo de los afiliados y siguiendo la proporcionalidad de género³². Se exigió que estas disposiciones fueran incluidas en todos los estatutos de los sindicatos dentro de un plazo de 240 días³³, pero los plazos se han extendido debido a la pandemia³⁴.
- Las autoridades laborales podrían verificar los resultados de recuentos sindicales con base en una solicitud de los líderes del sindicato o del 30% de los trabajadores³⁵.
- Los estatutos del sindicato tienen que prever la divulgación de informes financieros a los

²⁸ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, de 1 de mayo de 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559130&fecha=01/05/2019.

²⁹ DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017.

³⁰ Véase T-MEC, capítulo 23, disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>.

³¹ Estas reformas a la LFT se aplican a los trabajadores en el sector privado amparados por la parte A del artículo 123 de la Constitución mexicana. La reforma del 1 de mayo de 2019 también expandió algunos derechos de los trabajadores del sector público amparados por la parte B, quienes están bajo el régimen de una legislación secundaria aparte. Véase Pablo Franco Hernández, “La libertad y la democracia. Principio y corazón de los sindicatos”, Mas Reformas Mejor Trabajo, de 14 de noviembre de 2020, pp. 15-16, disponible en <https://www.masreformasmejortrabajo.mx/index.php/sociedad/democracia-y-libertad-sindical/item/4284-la-democracia-y-la-libertad-principios-y-corazon-de-los-sindicatos>.

³² Artículos 371.IX y 371.IX bis de la LFT. Estas disposiciones fueron ratificadas en A.R. 1109/2019, p. 40, A.R. 18/2020, p. 40 y A.R. 28/2020, p. 41, adoptadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el 25 de noviembre de 2020.

³³ Artículo 23 transitorio de la LFT.

³⁴ Los datos más recientes proporcionados por el gobierno mexicano indican que en la jurisdicción federal 1,966 sindicatos de 2,090 (90.4%) han enmendado sus estatutos para cumplir con la reforma de 2019, mientras que en las jurisdicciones locales (estatales) 3,851 de 10,574 sindicatos las han modificado. Véase <https://reformalaboral.stps.gob.mx/> (consultado el 26 de junio de 2021).

³⁵ Artículo 371 bis de la LFT, ratificado en A.R. 1109/2019, p. 46, A.R. 18/2020, p. 46 y A.R. 28/2020, p. 47.

afiliados, por escrito, cada seis meses³⁶.

■ Los patrones deben suministrar a todos los trabajadores protegidos por un contrato colectivo de trabajo una copia impresa de dicho contrato³⁷.

■ Todos los contratos colectivos de trabajo³⁸ y los estatutos de los sindicatos³⁹ deberán estar disponibles en línea.

■ Todos los contratos colectivos de trabajo iniciales y todos los contratos colectivos de trabajo existentes que sean renegociados deberán ser ratificados mediante un voto personal, libre y secreto de los trabajadores amparados⁴⁰.

■ Todos los contratos colectivos de trabajo existentes tienen que someterse a un voto personal, libre y secreto antes del 1 de mayo de 2023⁴¹.

■ En los casos en que un sindicato trate de representar a trabajadores por primera vez, deberá demostrar el apoyo de al menos el 30% de los trabajadores para negociar un contrato colectivo de trabajo⁴².

■ Nuevos procedimientos para cuando un sindicato demanda a otro por la titularidad de un contrato colectivo de trabajo⁴³.

A fin de salvaguardar estos derechos, la reforma establece un nuevo e independiente Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (Centro Federal)⁴⁴ que se encarga de verificar los procedimientos sindicales democráticos y en los que todos los estatutos de los sindicatos y los contratos colectivos de trabajo serán depositados y puestos a disposición del público en línea, y un sistema nuevo de tribunales laborales, que reemplazan a las JCA tripartitas.

³⁶ Artículo 373 de la LFT; también artículo 358.IV, ratificado en A.R. 30/2020, p. 39, adoptado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el 25 de noviembre de 2020.

³⁷ Artículo 132.XXX de la LFT.

³⁸ Artículo 391 de la LFT.

³⁹ Artículo 365 bis de la LFT.

⁴⁰ Artículos 390 ter y 400 bis de la LFT, ratificados en A.R. 1109/2019, p. 58, A.R. 18/2020, pp. 55, 58 y A.R. 28/2020, p. 59.

⁴¹ Artículo 11 transitorio de la LFT, ratificado en A.R. 1109/2019, p. 67, A.R. 18/2020, p. 67 y A.R. 28/2020, p. 75.

⁴² Artículo 390 bis de la LFT.

⁴³ Artículos 389 y 897 a 897-G de la LFT.

⁴⁴ <https://centrolaboral.gob.mx/>. Actualmente, el registro de sindicatos aún lo maneja la Secretaría del Trabajo, <https://registrodeasociaciones.stps.gob.mx/>, y los contratos colectivos de trabajo son administrados por las JFCA y las Juntas Estatales de Conciliación y Arbitraje (JECA).

2. Demandas legales contra las reformas

Tras la promulgación de la reforma laboral en 2019, una gran cantidad de sindicatos presentaron amparos que impugnaban la constitucionalidad de varias disposiciones de la ley⁴⁵. El 25 de noviembre de 2020, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió cuatro decisiones que confirmaban la constitucionalidad de una serie de artículos clave⁴⁶. La Corte mantuvo su sentencia sobre otro grupo de artículos que han sido impugnados, en los que está pendiente un alegato de daño real⁴⁷. En ningún caso la Corte falló que alguna disposición fuera inconstitucional. Otro conjunto de decisiones en febrero de 2021 confirmó unos elementos adicionales de la reforma⁴⁸. En marzo de 2021, la Suprema Corte de Justicia publicó 12 tesis de jurisprudencia que son vinculantes para todos los tribunales inferiores⁴⁹. Para defender la constitucionalidad de las reformas, la Suprema Corte de Justicia se basó ampliamente en la interpretación de los Convenios 87 y 98 de la OIT por parte del Comité de Libertad Sindical, así como en decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁰.

⁴⁵ Javier Cerón Espinosa, “Más de 400 amparos pendientes por Reformas a la ley laboral”, Punto Crítico, de 26 de junio de 2019, disponible en <https://www.elpuntocritico.com/vision-laboral-javier-eron-espinosa/169087-mas-de-400-amparos-pendientes-por-reformas-a-la-ley-laboral-ctm-ct-voto-directo-no-tiene-fundamento-ctm-cuauhtemoc-pri>; Gerardo Santillán, “Sindicatos ratificarán amparos contra “excesos” de la Ley Federal del Trabajo”, Línea de Contraste, de 19 de junio de 2019, disponible en <https://www.lineadecontraste.com/sindicatos-ratificaran-amparos-contra-excesos-de-la-ley-federal-del-trabajo/>; María del Pilar Martínez, “Arranca la oleada de amparos contra la reforma laboral”, El Economista, de 23 de junio de 2019, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Arranca-la-oleada-de-amparos-contra-la-reforma-laboral-20190623-0001.html>; “Estado no puede intervenir en la vida sindical: CTM”, Paralelo19MX, de 28 de junio de 2019, disponible en <https://www.paralelo19.mx/2019/metropolitana/item/3924-estado-no-puede-intervenir-en-la-vida-sindical-ctm>. Véase la Red de Asistencia Legal para Trabajadores (ILAW, por sus siglas en inglés), “MEMORIAL DE AMICUS CURIAE SOBRE LOS AMPAROS CONTRA LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO EN MÉXICO”, de 23 de junio de 2020; “Suprema Corte de Justicia mexicana considerará las demandas contra la nueva legislación laboral”, Inside Trade, disponible en <https://insidetrade.com/daily-news/mexican-supreme-court-consider-challenges-new-labor-law>.

⁴⁶ SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA, EL MIÉRCOLES 25 DE NOVIEMBRE DE 2020, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2020-11-25/ATAQ-25-11-2020.pdf>, que ratifica A.R. 1109/2019, A.R. 18/2020, A.R. 28/2020, y A.R. 30/2020. La Corte ratificó la constitucionalidad de los siguientes artículos: 110.VI, 371, 371 bis, 390 ter, 399 ter, 400 bis, 11 transitorio, 22 transitorio y 23 transitorio.

⁴⁷ El Tribunal aplazó una decisión sobre la constitucionalidad de los siguientes artículos: 245 bis; 360; 364; 369; 373; 590 D; 897 F; 923; 927; y 27 transitorio.

⁴⁸ SCJN ratifica constitucionalidad de la reforma laboral y da revés a sindicatos, Factor Capital Humano, de 9 de febrero de 2021.

⁴⁹ GACETA del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, libro 84, tomo II, de marzo de 2021, pp. 1457-1865, <https://egaceta.scjn.gob.mx/gaceta-pdf>. Véase SCJN da espaldarazo a nuevas reglas de democracia sindical, El Economista, de 30 de marzo de 2021.

⁵⁰ La Suprema Corte de Justicia también sostuvo recientemente que una impugnación de la representación sindical no puede continuar mientras se efectúe una huelga legítima. Un fallo opuesto le habría facilitado a un empleador ponerle fin a una huelga al promover un sindicato de protección. Amparo en Revisión n.º 118/2020, de 23 de julio de 2021, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2021-06/118.pdf.

3. Implementación de la democracia sindical y las disposiciones de transparencia de la reforma

Históricamente, los requisitos en materia de transparencia se aplicaban principalmente a los sindicatos del sector público a cuyos miembros se les pagaba con fondos gubernamentales⁵¹. En el sector privado, la falta de transparencia ayudó a los líderes de los sindicatos de protección a mantener el control sobre los trabajadores⁵².

La reforma de 2019 requiere por primera vez que los sindicatos del sector privado pongan a disposición de sus miembros y, en gran medida, del público, los contratos colectivos de trabajo, los estatutos sindicales y los informes financieros.

El artículo 365 bis requiere que los textos de los documentos de registros sindicales, incluidos los estatutos⁵³, las tomas de nota, las actas de asambleas y demás documentos depositados en el Centro Federal, sean provistos en su sitio web. Actualmente, se supone que esta información esté publicada en el sitio web de la Dirección General de Registro de Asociaciones de la STPS en <https://registrodeasociaciones.stps.gob.mx/>. Sin embargo, los miembros de esta Junta no han podido recuperar recientemente archivos de sindicatos específicos.

El artículo 373 requiere que los sindicatos presenten un informe financiero detallado en una asamblea cada seis meses y que le proporcionen este informe a cada miembro por escrito⁵⁴.

Pese a estas reformas, en la práctica, muchos trabajadores mexicanos al amparo de contratos colectivos de trabajo ni siquiera saben que existen estos contratos. Hay otros que saben que cuentan con representación sindical, pero nunca han visto sus contratos colectivos de trabajo y, de hecho, en muchos lugares de trabajo pedir una copia del contrato es una manera clara de ser identificado como una persona problemática. Los trabajadores de la jurisdicción federal⁵⁵ y

⁵¹ Patricia Kurczyn Villalobos, "LA TRANSPARENCIA SINDICAL EN EL EJERCICIO DE RECURSOS PÚBLICOS", Revista Latinoamericana de Derecho Social 22, de 2016, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/9786/11814>.

⁵² Arturo Alcalde, "Transparencia Sindical", FUNDAR, Derecho a Saber, de 2014, disponible en <https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/sec3%20arturo%20alcalde.pdf>; Arturo Alcalde, "Sindicatos y Transparencia en la Ciudad de México", Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, de 2010.

⁵³ Si bien el artículo 371 establece requisitos detallados para el contenido de los estatutos de los sindicatos, no hay ningún requisito de tener que dar a los trabajadores una copia de dichos estatutos.

⁵⁴ Véase también los artículos 358.IV y 371 bis XIII.

⁵⁵ El artículo 123.XXX.a de la Constitución mexicana otorga jurisdicción a la JFCA sobre industrias clave, como las siguientes: textil, eléctrica, cinematográfica, del caucho, azucarera, minera, metalúrgica, hidrocarburífera, petroquímica, cementera, de cal, automotriz (incluida la industria de refacciones automotrices), química y farmacéutica, papelera, de aceites vegetales, de producción alimentaria, de embotellado, ferroviaria, maderera, del vidrio, tabaquera y banquera. Todos los demás sectores industriales son administrados por las JLCA. Sin embargo, estas distinciones no se han respetado. En Matamoros, por ejemplo, muchas maquiladoras que fabrican refacciones automotrices han depositado sus contratos colectivos de trabajo en la JLCA. Véase "Exhorta STPS al diálogo para resolver huelga en 45 empresas de Matamoros", Quadratín, de 25 de enero de 2019, disponible en <https://mexico.quadratín.com.mx/exhorta-stps-al-dialogo-para-resolver-huelga-en-45-empresas-de-matamoros/>. Además, un patrón en un sector industrial

de la Ciudad de México pueden obtener sus contratos colectivos de trabajo en internet, aunque pocos saben cómo hacerlo y la mayoría de los trabajadores solo tiene acceso a internet a través de teléfonos celulares, y carece de acceso fácil a computadoras e impresoras. Esto hace que sea eficazmente imposible leer y entender un contrato legal que puede tener 100 páginas o más⁵⁶. Además, las bases de datos existentes no siempre son completas. Por ejemplo, aunque los contratos para la industria automotriz le competen al gobierno federal, y generalmente se encuentran disponibles en línea, el contrato para la planta de General Motors (GM) en el Complejo Silao nunca se incorporó a la base de datos en línea y los trabajadores nunca lo habían visto hasta poco antes de la votación de legitimación que se realizó allí el 20 de abril.

Las reformas de 2019 buscaban abordar este problema de varias maneras. En primer lugar, el artículo 132.XXX requiere que cada patrón entregue a los trabajadores una copia impresa de su contrato colectivo de trabajo, pero solo dentro del plazo de los 15 días posteriores al depósito en el Centro Federal, el que comenzó a operar el 18 de noviembre de 2020. Los contratos nuevos solo se depositarán a medida que se vuelvan a negociar, lo que podría demorar hasta dos años. Es difícil determinar si los patrones están cumpliendo con la ley, y el sitio web del Centro Federal muestra que hasta ahora solo se han depositado tres contratos.

En segundo lugar, la ley dispone actualmente que “[d]e preferencia, el texto íntegro de las versiones públicas de los contratos colectivos de trabajo deberá estar disponible en forma gratuita en el sitio de Internet de la Autoridad Registral” (el Centro Federal)⁵⁷.

En tercer lugar, todos los contratos colectivos de trabajo existentes deben estar sujetos a una votación de legitimación antes del 1 de mayo de 2023. Tanto el protocolo utilizado por la STPS hasta el 1 de mayo de 2021 como el protocolo para el Centro Federal a partir del 1 de mayo de 2021 requieren que el empleador “deba” entregar a los trabajadores una copia impresa del contrato colectivo de trabajo al menos 3 días hábiles antes de la votación; si el empleador no cumple con esto, el sindicato “puede” entregar copias a los trabajadores a costa del empleador. Dados los antecedentes de colaboración entre los empleadores y los sindicatos controlados por empresas, no sería sorprendente que los trabajadores en muchos casos no recibieran copias impresas de sus contratos, especialmente cuando el cumplimiento de este requisito está siendo

bajo jurisdicción federal podría subcontratar a sus trabajadores a un proveedor de servicios, que luego firma un contrato de protección que se deposita en la JLCA. Dado que ninguna de las JLCA (salvo la de la Ciudad de México) hacen públicos los contratos colectivos de trabajo, ni los trabajadores ni el público sabrán de la existencia de dichos contratos. Véase la reclamación presentada ante el Punto de Contacto Nacional Canadiense en virtud de las directrices de la OCDE para empresas multinacionales en lo concerniente a: las operaciones de Excellon Resources Inc. en la mina La Platosa en el ejido La Sierrita, Durango, México, el 29 de mayo de 2012, disponible en https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_251.

⁵⁶ Instituto Federal de Telecomunicaciones, “En México hay 80.6 millones de usuarios de internet y 86.5 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2019”, de 17 de febrero de 2020, disponible en [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/en-mexico-hay-806-millones-de-usuarios-de-internet-y-865-millones-de-usuarios-de-telefonos-celulares#:~:text=En%20M%C3%A9xico%20hay%2080.6%20millones%20de%20usuarios%20de%20internet%20C%20que,2015%20\(57.4%20por%20ciento\).](http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/en-mexico-hay-806-millones-de-usuarios-de-internet-y-865-millones-de-usuarios-de-telefonos-celulares#:~:text=En%20M%C3%A9xico%20hay%2080.6%20millones%20de%20usuarios%20de%20internet%20C%20que,2015%20(57.4%20por%20ciento).)

⁵⁷ Artículo 391 bis de la LFT.

verificado por un notario contratado por el sindicato titular⁵⁸.

Actualmente, solo los contratos colectivos de trabajo para la jurisdicción federal⁵⁹ y la Ciudad de México⁶⁰ están disponibles en línea, donde se pueden buscar y descargar con relativa facilidad.

El público no puede acceder de manera inmediata o directa a ninguno de los nuevos archivos relacionados con la democracia sindical (incluidos los contratos colectivos de trabajo, los estatutos sindicales internos, etc.) desde la plataforma de registro una vez que se cargan. En cambio, el Centro Federal carga manualmente dichos archivos en el siguiente sitio web: <https://centrolaboral.gob.mx/#publicaciones>. (En este enlace, pueden localizarse utilizándose términos de búsqueda muy básicos). Como resultado, hay una demora entre el momento en que se efectúa el registro y el momento en que el público accede de manera directa a estos archivos, y la información disponible a través del enlace no está actualizada. (Por ejemplo, actualmente solo hay tres contratos colectivos de trabajo accesibles a través del enlace, dos en su totalidad y uno como la resolución que indica el registro del contrato).

Los contratos colectivos de trabajo que han sido legitimados (a través del proceso de transición que se trata en la sección 4 a continuación) no están disponibles a través del enlace anterior y actualmente el público no puede acceder a ellos. Las actas que documentan los resultados oficiales de las votaciones de legitimación están disponibles al público a través de la plataforma de legitimación, creada por la STPS y transferida al Centro Federal, en <https://legitimacion.centrolaboral.gob.mx/>. Pueden consultarse empleándose el nombre del sindicato.

Los archivos históricos y digitalizados de la democracia sindical están actualmente disponibles al público únicamente por medio de una solicitud similar a las solicitudes que se basan en la Ley de Libertad de Información. Al recibir dicha solicitud, el Centro Federal elimina de forma independiente toda información personal identificativa y luego produce los archivos para el solicitante.

Para que los contratos colectivos de trabajo estén disponibles a los trabajadores, que en la mayoría de los casos utilizarán un teléfono celular para acceder a los documentos y tendrán que pagar por los datos, es esencial que el acceso sea lo más simple, fácil de usar y económico posible. Este es el enfoque que debe adoptarse para todos los demás contratos colectivos de trabajo a medida que se cargan en línea. Exigir a los trabajadores que presenten una solicitud que se basa en la Ley de Libertad de Información, y luego esperar un período indeterminado mientras se procesa esa solicitud, interfiere considerablemente con la libertad sindical. Además, los contratos colectivos de trabajo generalmente no incluyen información personal. En la medida en que dicha información personal deba eliminarse para cumplir las leyes de privacidad, esta eliminación deberá realizarse en todos los contratos antes de que se publiquen en línea, siendo

⁵⁸ PROTOCOLO para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes, artículo 2.4, de 31 de julio de 2019, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566910&fecha=31/07/2019.

⁵⁹ <http://www.stps.gob.mx/gobmx/jfca/contratoscolectivos.html>.

⁶⁰ <http://www.juntalocal.cdmx.gob.mx/contratos-colectivos/>.

el gobierno el que lleve la carga administrativa y no los trabajadores.

Asimismo, la plataforma de legitimación debe prever la disponibilidad pública directa de los contratos legitimados, no solo los registros de las votaciones de legitimación.

4. Mecanismos transitorios y experiencia a la fecha

a. Mecanismos transitorios

La reforma del 1 de mayo de 2019 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) de México previó un plazo transitorio de cuatro años para implementar por completo el nuevo sistema de relaciones laborales y justicia laboral que se exigen en la ley⁶¹. La ley establece una serie de plazos transitorios a lo largo de los cuatro años hasta el 1 de mayo del 2023 para implementar los aspectos legislativos, institucionales y operativos de la reforma. Esta cronología es consecuente con las obligaciones que México asumió conforme al anexo 23-A del T-MEC, “Representación de los trabajadores en la negociación colectiva en México”⁶².

Como se detalla en el informe interino de la Junta del 15 de diciembre de 2020, se cumplió la mayoría de los plazos iniciales, incluido el requisito de que el Congreso mexicano promulgara una legislación aparte que estableciera una institución nueva, independiente e imparcial a nivel federal que sea responsable de supervisar el ejercicio de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, así como la conciliación de conflictos laborales individuales⁶³. El Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (Centro Federal) comenzó sus operaciones iniciales el 18 de noviembre de 2020. Tiene oficinas centrales en la Ciudad de México y también tiene delegaciones descentralizadas en ocho estados mexicanos. Se establecerán delegaciones en otros estados durante el próximo año, como se explica a continuación. El Centro Federal comenzó sus funciones con respecto al registro de sindicatos y contratos colectivos de trabajo el 1 de mayo de 2021, según lo exige la LFT.

Antes del 1 de mayo de 2021, las disposiciones de transición de la LFT asignaban ciertas funciones con respecto a la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México (STPS). Dentro de estas funciones se destaca el proceso de legitimar los contratos colectivos de trabajo existentes sometiéndolos a una votación secreta por parte de los trabajadores amparados. De acuerdo con la LFT y los compromisos de México conforme al anexo 23-A del T-MEC, los trabajadores deberán revisar todos los contratos colectivos de trabajo existentes y votar por estos al menos una vez durante los cuatro años posteriores a la entrada en vigencia de las reformas laborales, es decir, a más

⁶¹ Gobierno de México, Ley Federal del Trabajo, Transitorios, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf.

⁶² Capítulo 23 Laboral y anexo 23-A del T-MEC, disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>.

⁶³ Gobierno de México, Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCFCRL_060120.pdf.

tardar, el 1 de mayo de 2023.

La STPS emitió un protocolo el 31 de julio de 2019 estableciendo los procedimientos que se utilizarían para verificar qué tanto apoyan los trabajadores sus contratos colectivos de trabajo hasta que el Centro Federal asuma esta responsabilidad⁶⁴.

El protocolo estableció un procedimiento por el que el sindicato que controla un contrato colectivo de trabajo pueda legitimarlo programando un voto y notificando a los trabajadores afectados sobre este voto con al menos 10 días de anticipación a través de una plataforma en línea operada por la STPS⁶⁵. Según este protocolo, el sindicato titular decide cuándo celebrar la votación y hace los arreglos para realizarla. Debe solicitar a la STPS o a un notario público, contratado y pagado por el sindicato, cerciorarse de que se sigan los procedimientos estipulados en el protocolo durante la votación, por ejemplo, que se lleva a cabo en un lugar accesible a los trabajadores permitiéndoles emitir su voto “de manera personal, libre, secreta, directa, pacífica, ágil y segura, sin que puedan ser coaccionados de forma alguna”. El patrón deberá proporcionar las instalaciones necesarias y dar a los trabajadores una copia impresa del contrato colectivo de trabajo al menos tres días hábiles antes de la votación.

Tras la votación, el sindicato tiene que publicar los resultados en el lugar de trabajo y comunicar el resultado a la STPS. Si una mayoría de los trabajadores que reúne las condiciones necesarias votó a favor de la aprobación del contrato, la STPS entonces certificará que el contrato es legítimo, a menos que observe irregularidades o incoherencias en los datos presentados por el sindicato. Si el contrato no cuenta con el apoyo mayoritario de los trabajadores, se considerará rescindido. Sin embargo, la ley estipula que, si se rescinde el contrato, el patrón deberá retener todas las cláusulas que rebasen el mínimo legal para el beneficio de los trabajadores.

Varios observadores, incluida la Junta en su informe interino del 15 de diciembre de 2020, expresaron sus inquietudes acerca del posible conflicto de intereses inherente a la asignación del control total del proceso de legitimación de los contratos colectivos de trabajo al sindicato que controla el contrato colectivo de trabajo y se beneficia de este mediante la recaudación de cuotas sindicales. En respuesta a tales críticas, el 4 de febrero de 2021 la STPS modificó y expandió el protocolo, haciendo dos cambios clave. En primer lugar, la STPS se otorgó la facultad de verificar el cumplimiento de los requisitos de las votaciones de legitimación antes, durante o después de las votaciones, independientemente de que el sindicato optara por que el proceso fuera supervisado por un notario público. En segundo lugar, estableció un mecanismo en línea a través del cual los trabajadores podían registrar quejas de incumplimiento con respecto a un proceso de votación de legitimación particular. El protocolo revisado establecía una serie de motivos que constituirían incumplimiento y garantizaba la confidencialidad de los denunciantes. Le asignó a la STPS la responsabilidad de investigar las querellas, incluso solicitando información al sindicato o al patrón involucrado, y de tomar en cuenta las cuestiones planteadas al decidir si certificaría o no el resultado de la elección.

⁶⁴ Gobierno de México, Protocolo para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566910&fecha=31/07/2019.

⁶⁵ Disponible en <https://legitimacioncontratoscolectivos.stps.gob.mx/>.

Anticipándose al traspaso de la responsabilidad del proceso de legitimación de la STPS al Centro Federal el 1 de mayo de 2021, el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de la Justicia Laboral, el órgano que rige el Centro Federal, acordó un nuevo protocolo para el proceso de legitimación que incorpora los enfoques sustantivos y procesales del protocolo de la STPS original y modificado⁶⁶. El nuevo protocolo también establece las responsabilidades del personal gubernamental que verificará el cumplimiento de los requisitos.

A partir del 1 de mayo de 2021, el Centro Federal asumió la responsabilidad del proceso de legitimación de contratos colectivos de trabajo, según lo estipulado en la LFT. Sin embargo, el 12 de mayo de 2021, la STPS y el Centro Federal firmaron un acuerdo de colaboración en virtud del cual la STPS acordó respaldar al Centro Federal cuando se le solicite, proporcionando personal adicional para las votaciones de verificación y la supervisión relacionada⁶⁷. El término del acuerdo es indefinido y refleja la realidad de que el Centro Federal actualmente no cuenta con la infraestructura o el personal para administrar el proceso por sí solo⁶⁸.

b. Legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes a la fecha

La STPS estableció la plataforma en línea que los sindicatos pueden usar para organizar los votos de legitimación, y la primera votación se celebró en septiembre de 2019. Se llevaron a cabo alrededor de 200 votaciones antes de que se suspendiera la labor en marzo de 2020 debido a la pandemia del coronavirus. La labor luego se reanudó en aquellos estados que no corrían los niveles más altos de riesgo de propagación del virus. A fecha de 21 de junio de 2021, el sitio web de la STPS informó que como resultado de las votaciones de legitimación (llamadas consultas) se legitimaron 1,297 contratos colectivos de trabajo y se rechazaron dos⁶⁹. El sitio web informó que se había consultado a 348,922 trabajadores (alrededor del 8% de los 4.4 millones de miembros sindicales en el país). Las consultas hasta la fecha representan una pequeña fracción de los más de 559,969 contratos colectivos de trabajo que se registraron en los organismos a nivel federal o estatal que previamente habían sido responsables del registro⁷⁰. La STPS ha estimado que es posible que hasta el 85 por ciento de los contratos existentes sea ilegítimo y que solo de 80,000 a 100,000 contratos pueden ser presentados para

⁶⁶ Gobierno de México, “Extracto del Acuerdo por el que se aprueba el Protocolo para el procedimiento de legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes”, disponible en <https://legitimacion.centrolaboral.gob.mx/Upload/ProtocoloLegitimacion.pdf>.

⁶⁷ Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, Boletín 22/2021, “Inspectores de la STPS apoyarán al Centro Federal Laboral en verificación de procedimientos de democracia sindical”, de 12 de mayo de 2021, disponible en https://centrolaboral.gob.mx/images/prensa/022-12052021_Convenio_STPS-CFCRL.pdf.

⁶⁸ El Economista. “Fortalecerán inspecciones en democracia sindical”, de 12 de mayo de 2021, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Autoridad-laboral-fortalece-inspeccion-de-procedimientos-de-democracia-sindical-20210512-0084.html>.

⁶⁹ Disponible en <https://legitimacioncontratoscolectivos.stps.gob.mx/>. Obsérvese que no se ha podido acceder al sitio en el período comprendido entre ese momento y la publicación de este informe.

⁷⁰ Por medio de un diagnóstico que la STPS realizó para cuantificar el universo de los contratos colectivos de trabajo, se halló que 532,469 contratos colectivos de trabajo fueron registrados ante las JECA (sin incluirse los datos de Morelos y Querétaro) y que 27,500 contratos colectivos de trabajo fueron registrados ante la JFCA, los que ascienden a 559,969 contratos colectivos de trabajo. STPS, Reforma Constitucional en Materia de Justicia Laboral, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/437713/Libro_DGAJ_1.pdf.

ser legitimados⁷¹, desapareciendo simplemente los restantes⁷². Pero para lograr incluso esto se requeriría realizar unas 125 votaciones de legitimación por día, todos los días, desde ahora hasta mayo de 2023.

Existe una duda significativa sobre si las instituciones existentes tienen la capacidad de hacer esto de una manera que salvaguarde el derecho de los trabajadores a un voto libre y justo⁷³. Los sitios web de la STPS y el Centro Federal brindan acceso a las declaraciones que los sindicatos patrocinadores están obligados a presentar (“actas de resultados”). Un análisis por parte de la Red de Solidaridad de la Maquila de las actas presentadas hasta abril de 2021 halló una serie de anomalías⁷⁴. Estas incluyeron 193 actas que no dieron parte de votos negativos y 70 actas en las cuales el 30% o más de los votantes que reunían los requisitos no emitieron votos. En algunos casos falta la información requerida, como el lugar donde se llevó a cabo la votación, el nombre de la empresa o lugar de trabajo, o el número de contrato colectivo de trabajo correcto. Durante las votaciones celebradas a la fecha ha habido casos anecdóticos e informes periodísticos acerca de información errónea sobre el proceso de votación o amenazas de pérdida de prestaciones o empleo si se rechaza un contrato, aunque la ley lo prohíba expresamente⁷⁵.

El 22 de abril de 2021, la STPS le puso fin a una votación de legitimación que se realizaba en una planta de General Motors en el Complejo Silao en Guanajuato⁷⁶ luego de encontrar irregularidades en el proceso, como, entre otras, boletas destruidas y la negativa del sindicato a entregar documentación acerca de las boletas ya emitidas⁷⁷. La STPS también interpuso una denuncia penal ante la Fiscalía General del Estado de Guanajuato para determinar responsabilidades. Después de una revisión mayor, la STPS anuló la votación el 11 de mayo

⁷¹ STPS, Boletín 168/2019, “Reforma Laboral atacará contratos de protección en el país: Alfredo Domínguez Marrufo”, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/reforma-laboral-atacara-contratos-de-proteccion-en-el-pais-alfredo-dominguez-marrufo?idiom=es>; Juan Pablo Sibilla, “Contratos colectivos quedarán sin efecto si sindicatos no realizan proceso de legitimación”, XEVT, de 3 de mayo de 2021, disponible en <https://www.xevt.com/tabasco/contratos-colectivos-que daran-sin-efecto-si-sindicatos-no-realizan-proceso-de-legitimacion/149958>; Associated Press, “Mexican official: 80% of labor contracts are pro-company” [“Funcionario mexicano: el 80% de los contratos laborales benefician a las empresas”], de 7 de enero de 2020, disponible en <https://apnews.com/article/fd72a72e16876163f5eb8c74c29f74e3>.

⁷² Omar Brito, “Solo 15% de contratos colectivos pasará legitimación de trabajadores: STPS,” Milenio, de 7 de octubre de 2020, disponible en <https://www.milenio.com/politica/15-contratos-colectivos-pasara-legitimacion-trabajadores>.

⁷³ No hay nada en el protocolo actual que impida que decenas de miles de contratos se presenten para ser legitimados el último día posible del período de cuatro años. Si bien los sindicatos que adoptaron una estrategia de este tipo correrían el riesgo de que se anulen sus contratos, un atasco lo suficientemente grande podría crear presión política para que se prescindiera de este requisito legal.

⁷⁴ Red de Solidaridad de la Maquila, “Tracking Tool: Mexico’s CBA Legitimation Votes, Nov 2019 through April 2021” [“Herramienta de seguimiento: Los votos para legitimar los contratos colectivos de trabajo, de noviembre de 2019 a abril de 2021”]. [De próxima publicación en <https://www.maquilasolidarity.org/>].

⁷⁵ Nacha Cattán, “Nafta Rewrite Runs Into Trouble as Mexican Reform Comes Up Short” [“La reescritura de Nafta se enfrenta a problemas mientras la reforma mexicana se queda corta”], Bloomberg, de 20 de noviembre de 2019, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-20/nafta-rewrite-runs-into-trouble-as-mexican-reform-comes-up-short>.

⁷⁶ Para evitar cualquier impresión de parcialidad, Jason Wade, miembro de la Junta, se recusa de la discusión sobre el voto de legitimación en la planta de GM en Silao.

⁷⁷ Gobierno de México, Nota Informativa 001/2021 de la STPS, de 22 de abril de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/nota-informativa-001-2021?idiom=es>.

de 2021 y ordenó una nueva votación dentro de un plazo de 30 días⁷⁸. La decisión se fundamentó en un hallazgo de deficiencias graves que incluían la falta del patrón y del sindicato de proporcionarles a los trabajadores una copia impresa del contrato colectivo de trabajo antes de la votación, tal como lo requiere la ley; actos de violencia, intimidación o coacción para evitar que los trabajadores votaran; inhibición de la presencia de visores autorizados por orden del sindicato y de la empresa; indicios de que a personas que no se identificaron les permitieron votar; falta de protección de las papeletas, listados de votantes y registros de votaciones; e irregularidades en cuanto al lugar, la fecha y la hora de la votación⁷⁹. La STPS se negó a investigar las denuncias de los trabajadores actuales y despedidos de la fábrica referentes a otras irregularidades que ocurrieron antes y durante el proceso que incluyen despidos, hostigamiento e injerencia en la votación por parte de líderes sindicales y ejecutivos empresariales, y amenazas contra los trabajadores de que perderían los beneficios del contrato colectivo de trabajo si votaban en contra de este. Los medios de comunicación dieron parte extensamente de las denuncias por parte de los trabajadores actuales y despedidos sobre tales violaciones⁸⁰.

El 12 de mayo de 2021, el representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales solicitó al gobierno mexicano que examinara si se les negaba a los trabajadores de la planta de General Motors el derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva⁸¹. La petición se realizó de conformidad con los términos del nuevo Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida (MLRR) del T-MEC, lo que representa la primera ocasión en que se empleó este mecanismo. Un alto funcionario de la USTR indicó a los periodistas que su oficina y el DOL habían recibido información durante varios meses a través de una línea directa confidencial (establecida según

⁷⁸ Gobierno de México, Comunicado 0007/2021 de la STPS, de 11 de mayo de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/comunicado-0007-2021?idiom=es>; Bertha Becerra, "Sindicato de GM en Silao debe volver a votar contrato colectivo tras irregularidades: STPS", *El Sol de México*, de 11 de mayo de 2021, disponible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/sindicato-de-gm-en-silao-debe-volver-a-votar-contrato-colectivo-tras-irregularidades-stps-6703224.html>.

⁷⁹ María Del Pilar Martínez. "Sindicato de CTM perdía votación en GM al suspenderse proceso". *El Economista*, de 13 de mayo de 2021, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Sindicato-de-CTM-perdia-votacion-en-planta-de-General-Motors-en-Silao-que-trato-de-esconder-20210513-0074.html>; Aristegui Noticias, "Habrá vigilancia extraordinaria de la nueva votación en General Motors-Silao: STPS", de 15 de mayo de 2021, disponible en <https://aristeginoticias.com/1405/dinero-y-economia/habra-vigilancia-extraordinaria-de-la-nueva-votacion-en-general-motors-silao-stps/>.

⁸⁰ Jared Laureles, "Suspenden firma de contrato colectivo de trabajo en General Motors", *La Jornada*, de 22 de abril de 2021, disponible en <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/22/economia/suspenden-firma-de-contrato-colectivo-de-trabajo-en-general-motors/>; Alonso Merino Lubetzky, "¿Libertad sindical? Sindicato de General Motors abre una ventana de 15 horas para que 10 mil trabajadores voten nuevo contrato", *POPLab*, de 18 de abril de 2021, disponible en <https://poplab.mx/article/LibertadsindicalSindicatodeGeneralMotorsabreventanade15horasparaque10miltrabajadorresvotennuevocontrato>; Bertha Becerra, de 11 de mayo de 2021, óp. cit.

⁸¹ USTR. "United States Seeks Mexico's Review of Alleged Workers' Rights Denial at Auto Manufacturing Facility" ["Los Estados Unidos piden a México que examine la supuesta denegación de derechos de trabajadores en una planta de fabricación de automóviles"], de 12 de mayo de 2021, disponible en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/may/united-states-seeks-mexicos-review-alleged-workers-rights-denial-auto-manufacturing-facility-0>; Gobierno de México, "Comunicado Conjunto 009/2021 de la STPS", de 12 de mayo de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/comunicado-conjunto-009-2021?idiom=es>.

lo exige la Ley de Implementación del T-MEC) referente a la violación de los derechos de los trabajadores en la planta de General Motors⁸². La USTR le ordenó al Secretario del Tesoro de los EE. UU. que suspendiera la liquidación final de las cuentas aduaneras de importaciones procedentes de la planta de General Motors en Silao hasta que se determinara si los derechos habían sido denegados y, de ser así, hasta que esto se remediara⁸³. Lo anterior preserva la opción que tienen los EE. UU. de imponer aranceles que rebasan los niveles del T-MEC, u otras sanciones a los productos relevantes de la fábrica.

Un portavoz de General Motors dijo a los medios: “No creemos que GM haya participado en las presuntas violaciones y hemos contratado a una empresa externa para que lleve a cabo un examen independiente y exhaustivo”⁸⁴. A fines de mayo, los medios mexicanos informaron que los trabajadores disidentes afirmaron que el sindicato que controla el contrato en la planta de General Motors, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria Metal-Mecánica, Sidero-Metalúrgica, Automotriz y Proveedoras de Autopartes en General, de la Energía, sus Derivados y Similares de la República Mexicana, “Miguel Trujillo López”, afiliado a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), ofrecía diversos sobornos a los trabajadores para que votaran a favor del contrato sindical en una votación posterior y alegaron que el departamento de recursos humanos de General Motors estaba ofreciendo al sindicato Miguel Trujillo López instalaciones para celebrar reuniones grupales pequeñas para coaccionar a los trabajadores⁸⁵. En junio, miembros del grupo Generando Movimiento, que se opone al sindicato en funciones, denunciaron haber sido arrestados mientras distribuían a trabajadores folletos que criticaban las condiciones de trabajo en la fábrica⁸⁶.

Se aprobó el plazo de 30 días para una nueva votación establecido por la STPS, pero el sindicato lo ignoró⁸⁷. Se indicó en informes de prensa que el sindicato planificaba solicitar un

⁸² World Trade Online, “U.S. launches first USMCA complaint against GM plant in Mexico” [“Los EE. UU. interpone la primera denuncia del T-MEC contra una planta de GM en México”], de 12 de mayo de 2021, disponible en <https://insidetrade.com/daily-news/us-launches-first-usmca-complaint-against-gm-plant-mexico>.

⁸³ USTR, óp. cit., n.º 79.

⁸⁴ Agence France Press, “US Asks Mexico to Probe GM Union Vote” [“Los EE. UU. piden a México que investigue el voto sindical de GM”], de 12 de mayo de 2021, disponible en <https://www.industryweek.com/talent/labor-employment-policy/article/21164070/us-asks-mexico-to-probe-gm-union-vote-under-usmca>.

⁸⁵ Zona Franca, “Denuncian rifa de 15 autos en GM Silao para cooptar a trabajadores a favor del sindicato”, de 23 de mayo de 2021, disponible en <https://zonafranca.mx/politica-sociedad/denuncian-rifa-de-15-autos-en-gm-silao-para-cooptar-a-trabajadores-a-favor-del-sindicato/?fbclid=IwAR1RjkQ99T3VvQ91xxma5FUF-MxYJJNLxTyP4A02Um6sCBXxuSOW9NKqOE>; Óscar Ramos, “Trabajadores de GM denuncian coacción por el sindicato Miguel Trujillo López,” El Sol de León, de 19 de mayo de 2021, disponible en <https://www.noticiasvesperinas.com.mx/local/trabajadores-de-gm-denuncian-coaccion-por-el-sindicato-miguel-trujillo-lopez-silao-guanajuato-cct-6736684.html>; Jacob Sánchez, “Piden a General Motors sacar las manos de proceso de legitimación en Silao”, El Sol de México, de 20 de mayo de 2021, disponible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/piden-a-general-motors-sacar-las-manos-de-proceso-de-legitimacion-en-silao-6739944.html?fbclid=IwAR3HR1RznHQGXy5jQfSvt1XjX4vLeVqQ9wejhebjoaOTaPptiAeU1OFeCh0>.

⁸⁶ Karla Silva, “Disidentes sindicales de GM Silao denuncian detención de policías de León en Romita”, El Correo de Guanajuato, de 18 de junio de 2021, disponible en <https://periodicocorreo.com.mx/disidentes-sindicales-de-gm-silao-denuncian-detencion-de-policias-de-leon-en-romita/>.

⁸⁷ Daina Beth Solomon y David Shepardson, “Fresh GM union vote in Mexico headed for delay – sources” [“Nuevo voto sindical de GM en México se encamina a demoras: fuentes”], Reuters, de 7 de junio de 2021, disponible en <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/fresh-gm-union-vote-mexico-headed-delay-sources-2021-06-07/>.

amparo judicial, argumentando que la autoridad laboral no puede imponer una fecha a los trabajadores para que emitan sus votos⁸⁸. Sin embargo, el 21 de junio de 2021, la STPS determinó que la nueva consulta deberá realizarse a más tardar el 20 de agosto de 2021 y señaló que esto reflejaba un acuerdo “derivado de la solicitud del propio Sindicato de ampliar el plazo para reponer la consulta, producto de impedimentos operativos y técnicos que dificultan que la mayoría de los trabajadores participen en la votación”⁸⁹. La STPS advirtió al sindicato que, “en caso de incumplir, el contrato colectivo se dará por terminado, conservando en beneficio de los trabajadores las prestaciones y condiciones de trabajo reconocidos en el mismo”⁹⁰.

Según el sitio web de la STPS, de las votaciones de legitimación sindical celebradas hasta la fecha en las que figuraba la afiliación del sindicato, la mayor parte estaba afiliada a la CTM⁹¹. La CTM ha instado a sus afiliadas a que realicen las votaciones, incluso mediante un taller nacional en noviembre de 2020 al que se invitó a hablar al director general del nuevo Centro Federal⁹². Mientras utilizaban el proceso de legitimación, las afiliadas de la CTM también presentaron cientos de impugnaciones legales a la reforma de la legislación laboral como se señaló anteriormente, alegando que el requisito de aprobación por parte de los trabajadores de los contratos colectivos de trabajo existentes y otros derechos a la democracia sindical creados por la reforma legal dieron lugar a una injerencia ilegal en los asuntos internos del sindicato⁹³. La Suprema Corte de Justicia de México ha confirmado la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la ley laboral, desestimado la mayoría de los casos y emitida jurisprudencia que afirma el derecho de los trabajadores a votar en los contratos colectivos de trabajo para orientar la resolución de los casos restantes⁹⁴.

El proceso de legitimación de los contratos colectivos de trabajo existentes probablemente se verá afectado hasta cierto punto por la reforma legal mexicana de la subcontratación que se adoptó en abril de 2021. La ley ahora prohíbe a las empresas subcontratar a otras entidades para que realicen todo trabajo que sea parte de su objeto social o actividad económica predominante y requiere que los patrones transfieran a los trabajadores que realicen dicho

⁸⁸ María Del Pilar Martínez, “Con amparo, sindicato de la CTM busca frenar votación en planta de GM”, *El Economista*, de 13 de junio de 2021, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Con-amparo-sindicato-de-la-CTM-busca-frenar-votacion-en-planta-de-GM-20210613-0103.html>.

⁸⁹ Gobierno de México, Comunicado 010/2021 de la STPS, de 21 de junio de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/comunicado-numero-010-2021>.

⁹⁰ *Ibid.* Si bien el gobierno puede tener la autoridad legal para anular un contrato que se base en irregularidades en el proceso de legitimación, una acción como esta probablemente daría lugar a que la CTM interponga el recurso de amparo y a que posiblemente se libere una batalla judicial prolongada.

⁹¹ La mayoría de los sindicatos no indicó su afiliación a una federación central. Gobierno de México, “Consulta del Listado de Legitimaciones”, disponible en https://legitimacioncontratoscolectivos.stps.gob.mx/Listado_Legitimaciones.aspx.

⁹² Gobierno de México, “Legitimación de contratos y voto personal, libre directo y secreto generan sindicatos fuertes y auténticos”, de 15 de noviembre de 2020, disponible en <https://centrolaboral.gob.mx/comunicados/2-legitimacion-de-contratos-y-voto-personal-libre-directo-y-secreto-generan-sindicatos-fuertes-y-autenticos>.

⁹³ Comité Interinstitucional de los EE. UU. en materia de Vigilancia y Cumplimiento Laborales, “Informe sobre vigilancia y cumplimiento laborales de conformidad con el T-MEC”, de 25 de enero de 2021.

⁹⁴ *Ibid.*; Gerardo Hernández, “SCJN da espaldarazo a nuevas reglas de democracia sindical”, de 30 de marzo de 2021, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/SCJN-da-espaldarazo-a-nuevas-reglas-de-democracia-sindical-20210330-0012.html>.

trabajo de las nóminas de la empresa subcontratista a su propia nómina a más tardar el 23 de julio de 2021⁹⁵. Esto podría afectar a un alto número de trabajadores, ya que se estima que se subcontratan 4.6 millones de puestos. La STPS ha declarado que las empresas que han llevado a cabo la legitimación de los contratos colectivos de trabajo no necesitarán realizar una nueva consulta cuando los trabajadores sean transferidos de la nómina de una empresa subcontratista a la del patrón principal⁹⁶. Sin embargo, probablemente habrá algunas situaciones en las que dos o más sindicatos reclamen el derecho a representar a esos trabajadores en función de la propiedad existente de los contratos colectivos de trabajo.

c. Evaluación del proceso de legitimación a la fecha

El proceso de legitimación continúa teniendo debilidades muy significativas. Una fuente fundamental de debilidad es la disposición, en el décimo primer artículo transitorio de la Ley Federal del Trabajo revisada, que permite a los sindicatos que adquirieron los contratos colectivos de trabajo, de acuerdo con el régimen de legislación laboral previo, llevar a cabo el proceso de legitimación del contrato. Como resultado, el período de transición de cuatro años transcurre bajo un régimen híbrido. No es tan laxo y sujeto a la corrupción como el antiguo régimen, bajo el cual era posible que los sindicatos poseyeran y registraran un contrato colectivo de trabajo sin tener que contratar a los trabajadores que este cubriría o demostrar su apoyo. No obstante, no es tan sólido como el nuevo régimen establecido en el artículo 390 bis de la ley laboral revisada que requiere que los sindicatos que deseen negociar un nuevo contrato colectivo de trabajo en el futuro primero demuestren el apoyo de al menos el 30% de los trabajadores que el contrato cubrirá. En efecto, el actual régimen híbrido transitorio supone que se puede confiar en que un sindicato que adquirió la propiedad de un contrato colectivo de trabajo según el antiguo régimen sin prueba del apoyo de los trabajadores ejecutará el proceso de legitimación con vigilancia mínima por parte de las autoridades gubernamentales. Si bien es probable que algunos de los sindicatos que actualmente controlan los contratos colectivos de trabajo cuenten con el apoyo de los trabajadores que estos amparan, existe una larga y bien documentada historia de connivencia entre los sindicatos de protección y los patrones y la falta de representación de los trabajadores implicados⁹⁷. Puesto que la mayoría de los contratos colectivos de trabajo existentes se adquirió bajo el antiguo sistema, el permitir que los mismos sindicatos verifiquen el apoyo ahora genera preocupaciones importantes sobre posibles

⁹⁵ Gobierno de México, “Con el anuncio de las reformas a la subcontratación, más de 300 mil trabajadores ya han sido contratados”, Boletín Número 047/2021 de la STPS, de 23 de abril de 2021, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/con-el-anuncio-de-las-reformas-a-la-subcontratacion-mas-de-300-mil-trabajadores-ya-han-sido-contratado?idiom=es>.

⁹⁶ Gobierno de México, “STPS llama a sus homólogos estatales a prepararse para recibir convenios de sustitución patronal por reforma de subcontratación”, Boletín Número 052/2021 de la STPS, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/stps-llama-a-sus-homologos-estatales-a-prepararse-para-recibir-convenios-de-sustitucion-patronal-por-reforma-de-subcontratacion?idiom=es>.

⁹⁷ Arturo Alcalde y Graciela Bensusán, “El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas”. Fundación Friedrich Ebert México, de 2013, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10311.pdf>; Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, Observación, Convenio sobre la Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (n.º 87), México, 2017, disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3343978; DOL, Informe del T-MEC en materia de derechos laborales, de 2019, disponible en <https://www.dol.gov/agencies/ilab/united-states-mexico-canada-agreement-usmca-labor-rights-report>.

conflictos de intereses, credibilidad y fiabilidad.

Lo que ratifica estas preocupaciones son las anomalías en los resultados de las votaciones observadas previamente, los casos anecdóticos y los informes de prensa acerca de casos de intimidación o de amenazas en algunas de las votaciones, y el hecho de que menos del 0.001% de los votos emitidos hasta la fecha condujeron al rechazo del contrato colectivo de trabajo. Como se explicó previamente, la propia STPS estimó que solo entre el 10% y el 15% de los contratos colectivos de trabajo en vigor podrían pasar la prueba de legitimación demostrándose que tienen el apoyo de los trabajadores y, por lo tanto, el hecho de que los sindicatos en funciones que realizaron votaciones a la fecha hayan dado parte de un apoyo mayoritario a los contratos en más del 99.9% de las consultas plantea preguntas graves en torno a credibilidad⁹⁸. La votación en la planta de General Motors en Silao, Guanajuato, puso de relieve los riesgos que implica permitir que un sindicato que obtiene un beneficio financiero considerable al ser propietario de un contrato colectivo de trabajo tenga la responsabilidad de verificar esa propiedad. Los activistas sindicales afirman que los tipos de intimidación y connivencia que se observan en la planta de General Motors son comunes en las votaciones de legitimación en todo el país⁹⁹.

La vigilancia por parte del gobierno fue insuficiente para responder a los graves riesgos inherentes al débil régimen híbrido transitorio. Incluso el requisito legal referente al derecho de los trabajadores a ver el contrato colectivo de trabajo antes de emitir sus votos no está realmente garantizado en el Protocolo para el Procedimiento de Legitimación de Contratos Colectivos de Trabajo Existentes. El protocolo establece que el patrón deberá proporcionar una copia impresa o electrónica¹⁰⁰ del contrato a cada trabajador tres días antes de la consulta. Si el patrón no lo hace, el sindicato podrá darles una copia a los trabajadores y notificar a las autoridades¹⁰¹. Sin embargo, el sindicato no está obligado a hacer esto y no se le sanciona por no hacerlo. Dada la estrecha cooperación entre los patrones y los sindicatos controlados por empresas, no es seguro que los trabajadores estén recibiendo sus contratos en todos los casos.

Hasta que se revisó el protocolo en febrero de 2021, la STPS no se responsabilizó de la vigilancia del comportamiento del sindicato o de la empresa antes de la votación o fuera del lugar de votación. Los trabajadores que participaban en una votación no tenían ninguna manera de traer a colación sus preocupaciones a la STPS. Con las revisiones que se le hicieron al protocolo en febrero, la STPS se asignó el derecho, aunque no era una orden, de verificar el cumplimiento de los requisitos antes, durante y después de la votación y creó un mecanismo para que los trabajadores presenten denuncias por incumplimiento. El protocolo revisado aún les permitía a los sindicatos optar por que un notario público, pagado por el sindicato solicitante,

⁹⁸ Véase la nota al calce 70.

⁹⁹ El Economista, "Levantamiento obrero en GM, otro botón de muestra del descontento sindical", Factor Capital Humano Editorial, de 12 de mayo de 2021, disponible en <https://factorcapitalhumano.com/leyes-y-gobierno/levantamiento-obrero-en-gm-otro-boton-de-muestra-del-descontento-sindical/2021/05/>; las legitimaciones de los contratos colectivos de trabajo mantienen en alerta a las autoridades laborales.

¹⁰⁰ Como se observó anteriormente, proporcionar solo una copia electrónica del contrato puede dificultar que los trabajadores lo lean, estudien y comprendan.

¹⁰¹ Gobierno de México, Protocolo para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes, artículo 2.4, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566910&fecha=31/07/2019. Las actas de los votos de legitimación no indican si los trabajadores recibieron sus copias.

los supervisara. La STPS declaró que también supervisaría dichos votos, pero no estableció ninguna obligación de hacerlo. Ni tampoco se ha previsto ninguna disposición que permita un seguimiento o una revisión independiente de los votos de legitimación para determinar si ocurrieron irregularidades.

El nuevo protocolo que rige el proceso de legitimación de conformidad con el Centro Federal a partir del 1 de mayo de 2021 continúa permitiendo a los sindicatos elegir que las consultas sean supervisadas por un notario público:

Artículo 19 IV d): Cuando el sindicato solicite la intervención de un notario público en el procedimiento de consulta, lo señalará en su registro e indicará el nombre completo, número de notaría, así como los datos de contacto y correo electrónico del notario público; y

e) Cuando el sindicato opte por la verificación del personal verificador, lo señalará en su registro, debiendo confirmar previamente la disponibilidad del día y la hora seleccionada, así como del servidor público encargado de la diligencia¹⁰².

El nuevo protocolo también estipula en su artículo 28 que el Centro Federal **podrá** verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el protocolo antes, durante y después de la consulta si el sindicato opta por recurrir a un notario público, aunque, nuevamente, no **requiere** que lo haga. Además, el nuevo protocolo parece reconocer expresamente que algunas consultas serán supervisadas **únicamente** por un notario público y no por personal verificador gubernamental:

Artículo 30. El personal verificador y/o (el énfasis es nuestro) en su caso los notarios públicos observarán que todo el procedimiento de consulta a los trabajadores se realice conforme a lo previsto en el presente Protocolo y a las disposiciones de la Ley¹⁰³.

El informe resultante de la sesión pública del Consejo Laboral del T-MEC que se celebró el 29 de junio enfatiza la probabilidad de tal dependencia de los notarios ya que el Centro actualmente cuenta con solo 29 empleados que se dedican a verificar los votos de legitimación, a los que se sumarán otros 20 en octubre. Si bien este personal verificador puede complementarse con algunos de los 513 inspectores laborales federales, y tal vez también con inspectores estatales, estos inspectores ya tienen una carga de trabajo completa con la vigilancia del cumplimiento de obligaciones en materia de libertad sindical, salario y horas laborales, y salud y seguridad, así como con la aplicación de la reforma de subcontratación que fue aprobada recientemente. Es, por lo tanto, sumamente difícil entender de qué manera las autoridades gubernamentales podrán supervisar eficazmente 125 votaciones de legitimación de contratos por día durante los próximos dos años, especialmente en México, donde el empleo en los procesos laborales de notarios compensados por el sindicato titular es una práctica bien conocida. A pesar del posible conflicto de interés que este acuerdo haya creado, y de las inquietudes en torno a la corrupción¹⁰⁴, el Centro Federal firmó un Memorando de entendimiento colectivo entre la STPS,

¹⁰² Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, “Extracto del Acuerdo por el que se aprueba el Protocolo para el procedimiento de legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes”, de 30 de abril de 2021, disponible en https://www.centrolaboral.gob.mx/documentos/protocolo_legitimacion_contratoscolectivos.pdf.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Véase, p. ej., Gardenia Mendoza, “Notarios, pieza clave en la corrupción de los gobernadores de México”, de

el Colegio Nacional del Notariado Mexicano (CNNM), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para capacitar a los notarios y fomentar su participación en los procesos de legitimación de contratos colectivos de trabajo¹⁰⁵. Más recientemente, el Centro Federal previó expresamente que a medida que se acerque la fecha plazo para la legitimación de mayo de 2023, muchos votos podrían ser monitoreados solo por un notario público¹⁰⁶. En efecto, el protocolo permite que un sindicato corrupto contrate y pague a un notario, legitimando de esta manera un contrato colectivo de trabajo y continuando el cobro de cuotas. El Centro Federal y su junta de supervisión pueden hacerle frente al riesgo específico que suponen los notarios corruptos modificando el protocolo para exigir la supervisión de todas las votaciones de legitimación por parte de las autoridades gubernamentales.

Este también es un requisito según el T-MEC, que especifica la responsabilidad gubernamental para la implementación de la legislación laboral y las garantías procesales. El artículo 23.10 del T-MEC detalla la responsabilidad de aplicación a través de cuerpos judiciales (“tribunales”) y luego, en su párrafo 10, aborda los requisitos para los procesos extrajudiciales:

Artículo 23.10 (10). Cada Parte asegurará que otros tipos de procedimientos dentro de sus órganos laborales para la implementación de sus leyes laborales:

- (a) sean justos y equitativos;
- (b) **sean conducidos por funcionarios que cumplen las garantías apropiadas de imparcialidad;** (el énfasis es nuestro)
- (c) no impliquen costos o plazos irrazonables o demoras injustificadas; y
- (d) documenten y comuniquen las decisiones a las personas directamente afectadas por estos procedimientos¹⁰⁷.

Incluso si se revisa el protocolo como se sugirió anteriormente, se deberá corregir el riesgo general que conlleva el permitir que los sindicatos interesados controlen el proceso de legitimación. La forma más eficaz de compensar los riesgos y los conflictos de intereses inherentes al régimen de transición híbrido sería exigir al gobierno, en lugar de al sindicato titular, que realice las votaciones para determinar si los trabajadores apoyan los contratos existentes. El Centro Federal podría establecer un nuevo protocolo conforme al cual este

17 de abril de 2017, La Opinión, disponible en <https://laopinion.com/2017/04/17/notarios-pieza-clave-en-la-corrupcion-de-los-gobernadores-de-mexico/>; ALERTAN POR RED QUE OPERA EN NOTARÍAS Y JUZGADOS QUE SE APROPIA DE PREDIOS Y CASAS DE MANERA ILEGAL, Reporte Índigo, de 18 de marzo de 2019, disponible en <https://www.reporteindigo.com/reporte/alertan-por-red-que-opera-en-notarias-y-juzgados-que-se-apropia-de-predios-y-casas-de-manera-ilegal/?fbclid=IwAR37VoNaKAJnEjj6a0nI5jGEzpJYEtYrebPAtISvE2mC93cK9rfeBpLhfjU>.

¹⁰⁵ PNUD México, “MOU firmado permitirá capacitar y fomentar la participación de los notarios en los procesos de legitimación de contratos colectivos,” de 8 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/pressreleases/2020/09/mou-firmado-permitira-capacitar-y-fomentar-la-participacion-de-l.html>.

¹⁰⁶ María Del Pilar Martínez, “Sindicatos fallan en requisitos básicos al legitimar contratos colectivos”, El Economista, de 16 de mayo de 2021, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Sindicatos-cometen-errores-para-registrar-sus-legitimaciones-de-contrato-20210516-0017.html>.

¹⁰⁷ Capítulo 23, Laboral, artículo 23.10 del T-MEC, disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>.

organiza y lleva a cabo todas las votaciones de legitimación, aunque para esto se podría requerir una enmienda al décimo primer artículo transitorio de la LFT. Cabe señalar que las disposiciones transitorias de la LFT prevén expresamente que podrían ser necesarios más cambios legales, asignando al Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de la Justicia Laboral la facultad de “[diseñar] criterios para la implementación de modificaciones **legales** (el énfasis es nuestro) y reglamentarias necesarias para cumplir con su propósito”¹⁰⁸.

Como mínimo, el gobierno debería intensificar su supervisión antes, durante y después de las votaciones de legitimación y exigir la presencia suficiente del gobierno en todas las votaciones. Además, cuando ocurran irregularidades graves, el gobierno deberá ejercer su autoridad para suspender el proceso de legitimación y dar por terminado el contrato colectivo de trabajo¹⁰⁹. (Obsérvese que esto no impediría que un sindicato, cuya propiedad del contrato colectivo de trabajo haya sido cancelada, solicite posteriormente una elección de representación que se base en la demostración de apoyo por parte del 30% de los trabajadores).

El décimo primer artículo transitorio de la Ley Federal del Trabajo revisada no aborda expresamente las situaciones en las que un sindicato titular o un patrón violan los requisitos de la Constitución y de la LFT referentes a la comprobación del apoyo de los trabajadores de un contrato colectivo de trabajo, aparentemente no anticipando esta eventualidad. El paso del tiempo y la acumulación de experiencia, incluido el caso de la planta de General Motors en Silao, Guanajuato, han dejado claro que el acuerdo establecido en el décimo primer artículo transitorio ha producido brechas críticas en lo que toca a explicar los requisitos de la Constitución mexicana como legislación. La Constitución establece los siguientes derechos y obligaciones en el artículo 123¹¹⁰:

Sección XVIII, segundo párrafo: Cuando se trate de obtener la celebración de un contrato colectivo de trabajo **se deberá acreditar** (el énfasis es nuestro) que se cuenta con la representación de los trabajadores.

Sección XXII bis: Los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y patrones, **deberán garantizar** (el énfasis es nuestro), entre otros, los siguientes principios:

¹⁰⁸ Gobierno de México, Ley Federal del Trabajo, Transitorios, décimo séptimo artículo transitorio, segundo párrafo, III, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf.

¹⁰⁹ En la reunión del Consejo Laboral del T-MEC con fecha de 29 de junio, Esteban Martínez, titular de la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral de la STPS, indicó que México asumiría los siguientes compromisos en aplicación del protocolo de verificación: (1) los inspectores estarán facultados para cuestionar a la gerencia; (2) los inspectores contarán con herramientas para prevenir o corregir las violaciones de la ley (no estaba claro si esto se aplica solo a la consulta o al período antes y después de esta); (3) si la votación se lleva a cabo en varios lugares, las boletas no se abrirán hasta que se hayan recolectado todas; (4) si menos de la mayoría de los trabajadores vota, no se certificará el resultado; (5) la STPS podrá imponer medidas cautelares. No estaba claro si estos cambios se incorporarían en una versión futura del protocolo o si se consideraba que formaban parte de las facultades actuales de los inspectores.

¹¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con su reformas del 24 de febrero de 2017, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/234847/Decreto_DOF_Reforma_CPEUM_24.02.17.pdf; Gobierno de México, STPS, “Reforma en materia de justicia laboral”, disponible en <https://www.gob.mx/stps/documentos/reforma-en-materia-de-justicia-laboral?idiom=es>.

- a) representatividad de las organizaciones sindicales, y
- b) certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo.

La STPS y ahora el Centro Federal tienen la responsabilidad de llevar a cabo el mandato constitucional de asegurar la libertad de negociación colectiva y los intereses legítimos de los trabajadores garantizando la representatividad de las organizaciones sindicales y la certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo, incluso si hay déficits en el régimen transitorio actual o en el décimo primer artículo transitorio.

Esto también lo requiere el anexo 23-A del T-MEC, según el cual México acordó lo siguiente¹¹¹:

Párrafo 2 (e): Adoptará legislación de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que requiera: (i) la verificación, por parte de la entidad independiente [Centro Federal], que los contratos colectivos cumplen con los requisitos legales relativos al apoyo de los trabajadores con el fin de que puedan registrarlos y entren en vigor; . . .

La obligación se especifica con más detalle con respecto al proceso de transición para la legitimación de los contratos colectivos de trabajo existentes:

Párrafo 2 (f): Adoptar legislación de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponga que, en futuras revisiones salariales y de condiciones laborales, todos los contratos colectivos existentes incluirán un requisito de apoyo mayoritario, a través del ejercicio del voto personal, libre y secreto de los trabajadores cubiertos por dichos contratos colectivos.

La legislación también dispondrá que todos los contratos colectivos existentes se revisarán al menos una vez durante los cuatro años siguientes a la entrada en vigor de la legislación. La legislación no implicará la terminación de ningún contrato colectivo existente como consecuencia de la expiración del término indicado en este párrafo, **siempre que la mayoría de los trabajadores cubiertos por el contrato colectivo demuestren apoyo a dicho contrato a través de un voto personal, libre y secreto** (el énfasis es nuestro).

La legislación también dispondrá que las revisiones deban depositarse ante la entidad independiente [el Centro Federal]. Con el fin de depositar las futuras revisiones, la entidad independiente **verificará efectivamente** (el énfasis es nuestro), a través de, según lo justifiquen las circunstancias, evidencia documental (física o electrónica), **la consulta directa con los trabajadores o las inspecciones “in situ”** (el énfasis es nuestro), que:

- (i) una copia del contrato colectivo revisado se hizo fácilmente accesible a los trabajadores cubiertos por el contrato colectivo antes de la votación, y
- (ii) la mayoría de los trabajadores cubiertos por el contrato colectivo revisado

¹¹¹ Capítulo 23, Laboral, anexo 23-A, del T-MEC, disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>.

demostró apoyo a ese contrato a través de un voto personal, libre y secreto¹¹².

En los casos de votaciones de legitimación en los cuales las irregularidades observadas, las quejas de los trabajadores u otros indicios de comportamientos inapropiados por parte de los sindicatos titulares o de los patrones, como en el caso de la planta de General Motors en Silao, la STPS y el Centro Federal no podrán permitir que una violación de los derechos constitucionales de los trabajadores se presente y no podrán certificar un contrato para el que no se cuente con el apoyo de los trabajadores sin violar el artículo 123 de la Constitución mexicana y el T-MEC.

Para que se dé una supervisión eficaz del proceso de legitimación transitorio, el Centro Federal necesitará recursos adicionales. El Centro cuenta actualmente con 35 funcionarios asignados como verificadores de votaciones de legitimación y tiene planes de contratar a 15 funcionarios más para que desempeñen esta función. En reconocimiento de la escasez de recursos, dado el número de votaciones de legitimación que se realizarán, la STPS acordó respaldar al Centro Federal dotando personal adicional para las votaciones de verificación y la supervisión conexas, cuando se solicite de la manera que se indicó anteriormente¹¹³. Sin embargo, es probable que la STPS misma no cuente con el personal suficiente, particularmente dada la responsabilidad adicional de vigilar y hacer cumplir las disposiciones de la nueva ley de subcontratación. Será importante identificar fuentes de financiación para dotar el personal necesario. Una posible fuente de los fondos destinados a la dotación adecuada de personal para el proceso de legitimación transitorio lo sería el préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se aprobó el 15 de mayo de 2020 por un total de \$800,000,000. El objeto de este préstamo que se basa en políticas es el de mejorar la calidad del empleo mediante el apoyo a la implementación de la legislación para la reforma laboral¹¹⁴. El préstamo designa a la STPS como el organismo ejecutor, aunque los fondos se desembolsaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que tiene la facultad de asignar los fondos a otros programas gubernamentales además de los de la implementación de la legislación para la reforma laboral¹¹⁵. También se está considerando otro préstamo del BID basado en políticas. Dada la importancia de una transición exitosa del antiguo régimen de legislación laboral al nuevo, y el tiempo limitado para completar la transición para mayo de 2023, esto parecería ser un uso eficaz de una parte de esos fondos. El gobierno estadounidense debería hacerse oír y desempeñar su papel supervisor del BID para garantizar que los fondos aprobados para apoyar la implementación de la legislación para la reforma laboral en México se utilicen con ese fin.

Si el Centro Federal asume la responsabilidad de realizar *todas* las votaciones de verificación, necesitará una estrategia para lograrlo dentro del período de transición que finaliza en mayo de 2023. El informe interino de la Junta de Expertos Laborales Independientes de México esbozó un enfoque ilustrativo que implicaría organizar las votaciones por sector industrial. Como se señaló en ese informe, el Centro Federal podría establecer un calendario conforme al cual se le asignaría a cada sector un plazo para llevar a cabo las votaciones de todos los contratos en ese sector. Antes del voto, el Centro Federal, con el apoyo de la STPS, la Procuraduría Federal

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Véase las notas al calce 66 y 67 más arriba.

¹¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, 2020, ME-L1289: Programa para Mejorar la Calidad del Empleo en México, de 15 de mayo de 2020, disponible en <https://www.iadb.org/en/project/ME-L1289>.

¹¹⁵ Comité Interinstitucional de los EE. UU. en materia de Vigilancia y Cumplimiento Laborales, “Informe sobre vigilancia y cumplimiento laborales de conformidad con el T-MEC”, de 25 de enero de 2021.

de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) y las Procuradurías Estatales de la Defensa del Trabajo, y quizá el mundo académico, la sociedad civil y los medios de comunicación, podría ofrecer a los trabajadores en ese sector industrial educación pública general sobre la índole y el propósito del proceso de legitimación y la variedad de cláusulas en contratos existentes dentro de ese sector industrial en asuntos clave como los salarios y las prestaciones. Quizá lo más importante sería que la educación del trabajador deje muy en claro que si la votación sobre el contrato es en contra, hay opciones a disposición de los trabajadores: el sindicato que anteriormente representaba a los trabajadores podría procurar que se lleve a cabo una nueva votación de representación (“un recuento”), u otro sindicato podría procurar el apoyo de los trabajadores. Al basarse en esta preparación fundacional, los trabajadores estarían en posición de ejercer su voto con toda la información y, por tanto, libertad sindical y negociación colectiva reales.

5. Avance sobre el establecimiento de instituciones a nivel federal

Ha habido avances considerables en la transformación del conjunto complejo de reformas de la Reforma Laboral de 2019 en instituciones concretas, aunque las gestiones se han dificultado por plazos incumplidos en los estados, previsiones conservadoras que han dado lugar a recursos inadecuados y un despliegue retrasado de centros de conciliación y tribunales laborales federales y locales.

Las disposiciones transitorias de la Reforma Laboral de 2019 proyectaron el plazo de la implementación de las reformas laborales y las instituciones temporales y permanentes que se tendrían que establecer para implementarlas eficazmente¹¹⁶. Si bien la mayoría de los aspectos de la reforma se ha llevado a cabo de conformidad con los plazos previstos, las reformas dentro de las entidades federativas han sido disparejas y lentas. El Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de la Justicia Laboral (Consejo de Coordinación), encargado de coordinar el lanzamiento de las reformas, ha decidido de modo estratégico que lo mejor sería implementar simultáneamente centros de conciliación y tribunales laborales federales y locales en cada entidad federativa¹¹⁷; sin embargo, el incumplimiento de los estados de implementar las reformas locales en parte ha trastocado parcialmente la primera etapa de la implementación de la reforma laboral¹¹⁸. El incumplimiento continuo por parte de los estados de implementar las reformas necesarias retrasará el proceso aún más o creará una implementación incoherente, lo cual daría lugar a confusión entre los trabajadores y prolongaría el tiempo que los trabajadores mexicanos estén sujetos al sistema de justicia laboral antiguo y fallido.

Asimismo, aunque la Junta carece de los datos solicitados sobre cómo se han tomado las decisiones del personal con respecto a la cantidad apropiada de inspectores y conciliadores federales, las asignaciones actuales son inadecuadas. Esto parece deberse tanto a la reticencia del gobierno mexicano de reconocer los requisitos apropiados de dotación de personal necesarios para brindar a los trabajadores mexicanos justicia fiable y constante, como al nivel inadecuado de importancia que se le da a las restricciones presupuestarias autoimpuestas. Por

¹¹⁶ Complementado por la “Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral” del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de la Justicia Laboral, disponible en <https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf>.

¹¹⁷ Véase “LINEAMIENTOS para la operación del Consejo de Coordinación para la implementación de la reforma al Sistema de Justicia Laboral,” artículo 10, sección II, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565089&fecha=05/07/2019.

¹¹⁸ <https://www.milenio.com/policia/judicatura-federal-da-a-conocer-nuevos-jueces-en-materia-de-trabajo>

ejemplo, dentro del Plan Integral de la Primera Etapa del Sistema Judicial Federal, la determinación de la dotación de personal exigía comenzar los tribunales laborales colectivos con cierta cantidad de “personal mínimo” para que el presupuesto asignado “rindiera más”¹¹⁹. Considerando la amplia resistencia a las reformas laborales de los partidos de oposición, las corporaciones y los sindicatos de protección, el gobierno mexicano tiene que proporcionar una dotación de personal robusta a las instituciones responsables de erradicar el sistema laboral antiguo para que los trabajadores puedan confiar en que las reformas son reales.

Por último, aunque al quinto artículo transitorio de la Reforma Laboral de 2019 permite una introducción gradual de los centros de conciliación y tribunales laborales a lo largo de tres años, hay preocupaciones graves sobre lo retrasada que está la última etapa en lo relativo a los trabajadores manufactureros en el campo de la exportación¹²⁰ y las controversias laborales frecuentes. La primera etapa de implementación solo incluye a ocho entidades federativas (Campeche, Chiapas, Durango, Hidalgo, México, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas). Las 23 entidades federativas restantes y la Ciudad de México no están programadas para empezar la implementación hasta el cuarto trimestre de 2021 y mediados de 2022.

Tabla 2		
Centros de conciliación y tribunales laborales locales y federales actuales		
Calendario de implementación		
Primera etapa: noviembre de 2020	Segunda etapa: 1 de octubre de 2021	Tercera etapa: 1 de mayo de 2022
Campeche	Aguascalientes	Chihuahua
Chiapas	Baja California	Ciudad de México
Durango	Baja California Sur	Coahuila
Hidalgo*	Colima	Jalisco
México	Guanajuato	Michoacán
San Luis Potosí	Guerrero	Nayarit
Tabasco	Morelos	Nuevo León
Zacatecas	Oaxaca	Sinaloa
	Puebla	Sonora
	Querétaro	Tamaulipas
	Quintana Roo	Yucatán
	Tlaxcala	
	Veracruz	
* Hidalgo solo abrió centros de conciliación y tribunales laborales federales. Las entidades locales abrirán en la segunda etapa.		
Fuente: https://reformalaboral.stps.gob.mx/index.html#container		

Aunque el anexo-23-A del T-MEC no prohíbe expresamente un enfoque gradual para establecer instituciones de reforma laboral, el tercer párrafo del anexo indica la expectativa de que la

¹¹⁹ Consejo de la Judicatura Federal, “Plan Integral de la Primera Etapa (2020)” p. 46, disponible en <https://www.cjf.gob.mx/micrositios/uirmjl/resources/planIntegrallImplementacionReformaMateriaJusticiaLaboral.pdf>.

¹²⁰ Las cifras relativas al personal de los sectores de servicio y minería no estaban disponibles para ser analizadas en el INEGI cuando se elaboró este informe.

implementación debería establecerse sustancial y ampliamente cuando el T-MEC entre en vigencia¹²¹.

Dado que el gobierno mexicano ya ha mostrado que las etapas de la implementación pueden enmendarse¹²², el gobierno estadounidense debería abogar por una reorganización de las entidades federativas incluidas en cada etapa de implementación restantes, para que el calendario de implementación modificado se apegue más estrechamente al objetivo del anexo 23-A¹²³.

a. Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral

De conformidad con los requisitos establecidos en las reformas constitucionales de 2017, y la Ley Laboral Federal de 2019, el 3 de octubre de 2019, se presentó en la Cámara de Diputados¹²⁴ un proyecto de ley para establecer el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (Centro Federal). El proyecto de ley fue aprobado el 29 de octubre y publicado en el Diario Oficial el 6 de enero de 2020¹²⁵.

Confirmó al Centro Federal como un organismo público descentralizado de la administración pública federal con su propia personalidad y activos jurídicos, y con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de toma de decisiones y administrativa. El Centro Federal tiene su sede principal en la Ciudad de México, con delegaciones en cada entidad federativa.

Los principales objetivos del Centro Federal son: 1. establecer y operar centros de conciliación federal para controversias individuales y colectivas, 2. registrar, a nivel nacional, todos los contratos colectivos de trabajo, organizaciones sindicales y sus estatutos y reglamentos de trabajo internos, y 3. verificar procedimientos sindicales democráticos.

El 29 de julio de 2020, el Senado designó a Alfredo Domínguez Marrufo como titular del Centro

¹²¹ T-MEC, capítulo 23, anexo 23-A, “Representación de los Trabajadores en la Negociación Colectiva en México”, p. 23-A-3, disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>.

¹²² Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, “Celebran Tercera Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral”, de 27 de julio de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/profedet/articulos/celebra-tercera-sesion-ordinaria-del-consejo-de-coordinacion-para-la-implementacion-de-la-reforma-al-sistema-de-justicia-laboral?idiom=es>. Lamentablemente, las actas de esta reunión aún no se han hecho públicas.

¹²³ En la sesión pública del Consejo Laboral del T-MEC celebrada el 29 de junio de 2021, se informó a la Junta por primera vez que los EE. UU. no apoyarían esta recomendación.

¹²⁴ “Que expide la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, a cargo del diputado Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo, del Grupo Parlamentario del PES”, de 3 de octubre de 2019, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/oct/20191003-III.html>.

¹²⁵ Cámara de Diputados de México, “Aprueban expedir la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral”, de 29 de octubre de 2019, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Octubre/29/3545-Aprueban-expedir-la-Ley-Organica-del-Centro-Federal-de-Conciliacion-y-Registro-Laboral>; DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, Diario Oficial, de 6 de enero de 2020, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583502&fecha=06/01/2020.

Federal¹²⁶. El 7 de agosto de 2020, la junta directiva del Centro Federal celebró su reunión inaugural¹²⁷, en la que aprobó la ley orgánica del Centro Federal, la cual expone su estructura y procedimientos generales¹²⁸.

El 4 de septiembre de 2020, el Centro Federal anunció su propósito, y el procedimiento que se ha de usar, para ocupar 142 puestos —50 funcionarios de conciliación y otros 92 puestos— para sus delegaciones en Campeche, Ciudad de México, Chiapas, Durango, Estado de México, Hidalgo, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas¹²⁹.

La Junta ha solicitado el informe final y las métricas subyacentes usadas por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para “calcular la carga de trabajo de las conciliaciones, registros y verificaciones, a fin de prever el presupuesto requerido para el primer año de operación” según lo abordado en la sección 2.1 de la Estrategia Nacional¹³⁰, para evaluar si los niveles de personal conciliador y personal sustantivo del Centro Federal son adecuados, pero aún tienen que recibir una respuesta. Cabe destacar que en junio de 2019 la JFCA tenía un personal integrado por 2,152 personas, y en ese entonces solicitaba a 600 personas más para manejar un atraso de 1,700 casos colectivos y 439,700 casos individuales¹³¹. Para crear confianza en el nuevo sistema, se debe dotar la suficiente cantidad de personal a las instituciones reformistas.

El décimo quinto artículo transitorio de la Reforma Laboral de 2019 requería que los puestos del Centro Federal estuvieran disponibles al personal de las JCA. Dadas las antiguas preocupaciones acerca de la corrupción y la ineficacia de las JCA¹³², y la debilidad generalizada

¹²⁶ Senado de la República, “Designa Senado a Alfredo Domínguez Marrufo como titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral”, de 29 de julio de 2020, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/48743-designa-senado-a-alfredo-dominguez-marrufo-como-titular-del-centro-federal-de-conciliacion-y-registro-laboral.html>.

¹²⁷ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral terminará con simulación que perjudica a trabajadores y empleadores: Luisa Alcalde”, de 7 de agosto de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/centro-federal-de-conciliacion-y-registro-laboral-terminara-con-simulacion-que-perjudica-a-trabajadores-y-empleadores-luisa-alcalde>.

¹²⁸ Acuerdo por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, disponible en http://www.dof.gob.mx/2020/CFCRL/ESTATUTO_ORGANICO_CFCRL.pdf.

¹²⁹ CONVOCATORIA Pública y Abierta 01-08/2020 del Concurso de Selección para Puestos Sustantivos del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, Diario Oficial, de 4 de septiembre de 2020, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5599747&fecha=04/09/2020; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral publica convocatorias para selección de personal”, de 7 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/centro-federal-de-conciliacion-y-registro-laboral-publica-convocatorias-para-seleccion-de-personal>.

¹³⁰ “Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral,” disponible en <https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf>.

¹³¹ “Se rezaga JFCA con expedientes laborales”, El Norte, de 26 de agosto de 2019, disponible en <https://www.elnorte.com/se-rezaga-jfca-con-expedientes-laborales/ar1753923?referer=7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a>. Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Recomendación general 41/2019, de 14 de octubre de 2019, disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/Rec-41-gral.pdf> (donde se señala que los retrasos procesales violan la obligación constitucional de las autoridades estatales de fomentar, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos).

¹³² Graciela Bensusán y Arturo Alcalde, “El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas, Friedrich Ebert Stiftung en México, de junio de 2013, disponible en <http://library.fes.de/pdf->

de los mecanismos de anticorrupción mexicanos señalados por observadores internacionales¹³³, simplemente transferir al personal de las JCA al Centro Federal suscitara graves dudas acerca de la integridad de la nueva institución. La Junta solicita que la ILC monitoree y presente informes sobre dichas transferencias.

El 18 de noviembre de 2020, el Centro Federal, junto con los centros de conciliación locales y los tribunales laborales locales y federales, empezó a operar en siete entidades federales: Campeche, Chiapas, Durango, Estado de México, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas. En Hidalgo solo el Centro Federal y los tribunales laborales federales comenzaron a operar¹³⁴. A partir de 1 de mayo de 2021, el Centro Federal asumió la responsabilidad del registro de sindicatos y contratos colectivos de trabajo. El 12 de mayo de 2021, la STPS y el Centro Federal firmaron un acuerdo de colaboración en virtud del cual la STPS acordó respaldar al Centro Federal, cuando se le solicite, proporcionando personal adicional para las votaciones de verificación y la supervisión relacionada¹³⁵. El término del acuerdo es indefinido y refleja la realidad de que el Centro Federal actualmente no cuenta con la infraestructura o el personal para administrar el proceso por sí solo¹³⁶.

b. La necesidad de los estados de implementar reformas

Dos meses después de que se haya iniciado la primera etapa, el Consejo de Coordinación celebró su primera reunión de 2021. Participó las cifras preliminares sobre los centros de conciliación locales, indicando que había un total de 148 conciliadores en 19 lugares en siete estados. Se han presentado 6,674 solicitudes de conciliación, lo que ha permitido la firma de 4,301 acuerdos y 250 certificados de no conciliación hasta la fecha. El estado de Tabasco registró el mayor número de solicitudes con casi 2,000, seguido por el estado de México con 1,750 y San Luis Potosí con 1,600. También se informó que los tribunales laborales locales tienen 32 jueces en 18 salas de audiencias. Hasta la fecha, se habían presentado 305

[files/bueros/mexiko/10311.pdf](https://www.researchgate.net/publication/327405068); Tequila J. Brooks, "The Challenge of Corruption in Global Supply Chains: Compliance Risks Posed by Labor Protection Contracts in Mexico" ["El desafío de la corrupción en cadenas de suministro mundiales: riesgos de cumplimiento que plantean los contratos de protección laboral en México"], *International Law News*, vol. 46 n.º 4, verano de 2018; disponible en <https://www.researchgate.net/publication/327405068> The Challenge of Corruption in Global Supply Chains Compliance Risks Posed by Labor Protection Contracts in Mexico.

¹³³ Véase Gina Hinojosa y Maureen Meyer, "The Future of Mexico's National Anti-Corruption System" ["El futuro del sistema nacional anticorrupción de México"], *Oficina de Washington sobre asuntos de América Latina*, de agosto de 2019, disponible en <https://www.wola.org/analysis/report-anticorruption-lopez-obrador-mexico/>.

¹³⁴ ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona diversas disposiciones, en relación con la implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral, *Diario Oficial de la Federación*, de 17 de noviembre de 2020, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605077&fecha=17/11/2020.

¹³⁵ Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, Boletín 22/2021 "Inspectores de la STPS apoyarán al Centro Federal Laboral en verificación de procedimientos de democracia sindical", de 12 de mayo de 2021, disponible en https://centrolaboral.gob.mx/images/prensa/022-12052021_Convenio_STPS-CFCRL.pdf.

¹³⁶ *El Economista*. "Fortalecerán inspecciones en democracia sindical", de 12 de mayo de 2021, disponible en <https://www.economista.com.mx/empresas/Autoridad-laboral-fortalece-inspeccion-de-procedimientos-de-democracia-sindical-20210512-0084.html>.

demandas, pero no se ha emitido ningún fallo para ninguna¹³⁷.

En su exposición, el Consejo reconoció que necesitaba establecer informes estandarizados más frecuentes para posibilitar el análisis, la planificación y la mejora adecuados de la implementación por parte de los estados. Con este fin, el Consejo aprobó el Acuerdo 03-18/01/2021¹³⁸ que insta a los centros de conciliación y los tribunales locales y federales a que presenten informes mensuales y uniformes a la Secretaría Técnica del Consejo. Estos datos deben hacerse públicos, en un formato de fácil acceso, para que los trabajadores, los académicos y todas las partes interesadas tengan la oportunidad de analizar los datos¹³⁹.

Entre julio de 2020 y enero de 2021¹⁴⁰, hubo alguna mejora en la adopción por parte de los estados de las reformas legales necesarias, pero en muchos estados no parece haber un sentido de urgencia. En consideración del deseo de implementar los centros de conciliación federales y locales y los tribunales laborales en los estados de manera simultánea¹⁴¹, los estados deben implementar de inmediato las reformas constitucionales, legales y presupuestarias necesarias para permitir el establecimiento de centros de conciliación locales y tribunales laborales. De lo contrario, existe un grave riesgo de que ocurra una mayor demora en la implementación, o un conjunto desarticulado de sistemas en los estados donde los casos federales se abordan utilizando centros de conciliación y tribunales laborales, y mientras los casos se abordan utilizando el antiguo sistema de las JCA¹⁴².

Estas demoras tienen un impacto en otros aspectos de la implementación del T-MEC. Por ejemplo, la falta de cooperación por parte de las autoridades estatales puede tener un impacto adverso en los casos de Respuesta Rápida, en los cuales los documentos clave están en manos de las JLCA (como, por ejemplo, en el caso Tridonex).

El Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de la Justicia Laboral (Consejo de Coordinación) destacó esta necesidad en el inciso de Acción 1.2 en su Estrategia Nacional. El Consejo de Coordinación tomó nota del artículo segundo de las

¹³⁷ Actas de la Primera Sesión Ordinaria de 2021 del Consejo de Coordinación, de 18 de enero de 2021, disponible en https://reformalaboral.stps.gob.mx/rl/doc/Acta_Primer_Sesion_Ordinaria_2021.pdf.

¹³⁸ https://reformalaboral.stps.gob.mx/rl/doc/Acuerdo_03-18012021.pdf

¹³⁹ Sería particularmente útil para determinar si el Consejo de Coordinación y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) utilizaron los supuestos correctos para determinar los niveles apropiados de personal en la primera etapa.

¹⁴⁰ La Junta solicitó el borrador del acta del 19 de abril de 2021 del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de la Justicia Laboral para ofrecer un conteo oficial más actualizado, pero no pudo obtener una copia.

¹⁴¹ Véase “Lineamientos para la operación del Consejo de Coordinación para la implementación de la reforma al Sistema de Justicia Laboral”, de 5 de julio de 2020, artículo 10, sección II, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565089&fecha=05/07/2019.

¹⁴² A diferencia de los EE. UU., donde todos los trabajadores del sector privado con excepciones definidas están amparados por la ley laboral federal, en México el gobierno federal solo tiene competencia sobre los trabajadores del sector privado en industrias específicas definidas en el artículo 123.A.XXXI de la Constitución. Dado que las líneas jurisdiccionales a veces no están claramente delimitadas, es común que los contratos colectivos de trabajo se registren ante autoridades federales y estatales, lo que dificulta aún más las demandas de los trabajadores. Esta dificultad se ve agravada por el uso de los acuerdos de subcontratación que permiten a las empresas manufactureras trasladar su fuerza laboral a la jurisdicción estatal, la cual a menudo es menos transparente y más indulgente.

disposiciones transitorias del Decreto Constitucional del 24 de febrero de 2017, el cual prevé:

Segundo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán llevar a cabo las modificaciones legislativas correspondientes para cumplir con las disposiciones de este Decreto, dentro de un plazo de un año de haber entrado en vigor.

En mayo de 2019 el Consejo de Coordinación interpretó lo anterior como un requisito para que las entidades federativas implementen las reformas necesarias antes de diciembre de 2019¹⁴³. Desde entonces, el Consejo de Coordinación en varias ocasiones ha exhortado a los estados a que implementen las reformas necesarias¹⁴⁴.

En enero, 21 estados ya habían completado las reformas constitucionales necesarias (frente a 20 en julio de 2020), y 11 estados todavía estaban trabajando en las reformas (en comparación con 12). Michoacán aún no contaba con un programa para implementar ninguna de las reformas necesarias.

Además, nueve estados habían armonizado sus leyes orgánicas para la reforma judicial necesaria (un aumento de seis estados), con ocho estados en diferentes etapas de aprobación y publicación pendientes (un aumento de seis estados). No obstante, 15 estados aún no habían presentado una legislación (una disminución de 20 estados) sobre la reforma necesaria.

Por último, 11 estados habían aprobado las leyes orgánicas necesarias para la implementación de los nuevos centros estatales de conciliación (un aumento de seis estados), con cinco estados en diferentes etapas de aprobación pendiente (una disminución de siete estados). Nuevamente, 17 estados todavía no habían presentado una legislación (una disminución de 19).

Esta lenta progresión en la reforma necesaria es cada vez más preocupante dado que las reformas laborales se aprobaron hace más de dos años y que todos los estados deberán implementarlas antes de mayo de 2022. No es sorprendente que muchos de los estados en la etapa final de implementación sean aquellos que no han presentado a sus congresos las reformas judiciales o del centro de conciliación necesarias, y el estado de Michoacán tampoco ha avanzado en la reforma constitucional necesaria.

c. Implementación por etapas de los centros de conciliación y tribunales laborales

Como se examinó en el Informe Interino de la Junta con fecha de 15 de diciembre de 2020, la lenta implementación de las reformas necesarias en los estados es especialmente preocupante dado que la implementación de la reforma laboral se ha retrasado, habiendo estados que tienen altas concentraciones de trabajadores de manufactura del sector prioritario y altas tasas de

¹⁴³ 143 “Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral”, disponible en <https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf>.

¹⁴⁴ Véase Acuerdo 15-29/11/2019, disponible en <https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/Acuerdo-15-29112019.pdf>; Acuerdo 03-17/01/2020, disponible en https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/Acuerdo_03-17012020.pdf.

disputas laborales.

Antes de la creación del Centro Federal, el Consejo de Coordinación estableció que los centros de conciliación y los tribunales laborales federales y locales serán implementados gradualmente a lo largo de un plazo de tres años. En su reunión de julio de 2019 el Consejo de Coordinación estableció tres etapas anuales que constaban de diez entidades federativas en la primera etapa, once en la segunda y once en la tercera. Las entidades federativas de la primera etapa fueron elegidas, en parte, debido a un análisis llevado a cabo por el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). El CJF había recopilado información de las JFCA y las JLCA con respecto a la cantidad promedio de casos que cada entidad federativa había recibido a lo largo de los últimos tres años. Se seleccionaron a las entidades federativas con los niveles más bajos de casos —junto con las entidades federativas que se ofrecieron— para conformar la primera etapa¹⁴⁵. Aunque no se proporcionó en las actas, al parecer el programa de las etapas no solo sobrecargó las etapas iniciales con entidades federativas que tenían niveles bajos de controversias laborales, sino que colocó en la tercera etapa una cantidad considerable de entidades federativas con altas concentraciones de trabajadores en la industria manufacturera y tasas altas de controversias laborales.

El informe interino señaló que las entidades federativas de la primera etapa solo tenían el 18.5% de personal manufacturero total en los sectores de manufactura prioritarios del T-MEC de México¹⁴⁶, la segunda etapa tendrá el 25.9% y la tercera etapa captará el 55.5%. Además, señaló que en la primera etapa solo se justificó el 15.5% de los conflictos laborales locales, en la segunda etapa el 30.3% y en la tercera etapa el 54.1%.

Recientemente, Public Citizen se hizo eco de estas observaciones en un informe¹⁴⁷ que evalúa la implementación de la obligación laboral del T-MEC. El informe también señaló que la implementación por etapas de México estaba sobrecargada en la última etapa. Observó que las entidades federativas de la tercera etapa:

- “producen casi la mitad de la producción manufacturera nacional bruta. Los estados clasificados como de la primera etapa, que son los únicos en los que ya están funcionando las nuevas instituciones laborales, representan solo el 21% de la actividad manufacturera de México”¹⁴⁸.
- “Experimenta un promedio de 25.7 huelgas nuevas al año [mientras que] el promedio de los estados de la segunda etapa es de 4.3 huelgas nuevas al año, y el de los estados de la

¹⁴⁵ Consejo de Coordinación, Acta De La Primera Sesión Ordinaria 2019, de 5 de julio de 2019, página 3, disponible en https://reforma laboral.stps.gob.mx/Documentos/Acta_de_la_Primer_a_Sesion_Ordinaria.pdf.

¹⁴⁶ Se definen en el anexo 31-A del T-MEC como sectores que abarcan “productos y componentes aeroespaciales, autos y autopartes, productos cosméticos, productos horneados industriales, acero y aluminio, vidrio, cerámica, plástico, forjas, y cemento”.

¹⁴⁷ Public Citizen’s Global Trade Watch, “Implementation of Mexico’s USMCA-Required New Labor Justice” [“Implementación de la Nueva Justicia Laboral de México requerida por el T-MEC”], de mayo de 2021, disponible en <https://www.citizen.org/wp-content/uploads/2021.05.26-New-Labor-Justice-System-Report.pdf>.

¹⁴⁸ *Ibid.*, página 9.

primera etapa solo es de 1.5 huelgas nuevas¹⁴⁹.”

- “Por último, los estados de la tercera etapa también son los principales receptores de inversión extranjera directa (IED) y también la fuente de una gran parte de las exportaciones de México. Los estados relegados a la tercera etapa reciben al menos la mitad de las entradas de inversión extranjera que ingresan a México y representan al menos la mitad de las exportaciones mexicanas.”

En vista de esto, y de problemas planteados previamente por la Junta, el gobierno estadounidense debería abogar por anteponer a algunas entidades federativas de la tercera etapa a la segunda etapa¹⁵⁰. Esto aumentaría sobremanera el número de los trabajadores mexicanos capaces de disfrutar, tan pronto como sea posible, de todos los derechos que se acuerdan en el T-MEC.

En concreto, los estados de Nuevo León y Tamaulipas deberían adelantar su fecha de implementación a octubre de 2021. Esto pondría a 15 entidades federativas en la segunda etapa de implementación y daría lugar a que las últimas dos etapas tengan mayor igualdad en las controversias laborales y los trabajadores en la industria manufacturera (empleándose las cifras de referencia de 2018):

Etapas reconfiguradas (en miles)	Controversias laborales	Trabajadores en sectores manufactureros prioritarios	Trabajadores en sectores manufactureros
segunda etapa	116	816	1,558
tercera etapa	121	822	1,499

d. Tribunales laborales federales

El 8 de julio de 2020 el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) adoptó un “Plan Integral de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral (Primera Etapa)” (en lo sucesivo, denominado “el Plan”)¹⁵¹. El Plan evaluó la carga de trabajo que se estima para los tribunales laborales federales y llegó a determinaciones sobre los niveles de personal apropiados.

Para determinar la cantidad apropiada de personal, el Plan analizó una serie de estimados y cálculos usando datos históricos de controversias laborales y otras experiencias procesales del

¹⁴⁹ *Ibid.*, página 11.

¹⁵⁰ El informe interino de la Junta con fecha de 15 de diciembre de 2020 señaló que anteponer a Nuevo León y a Tamaulipas crearía una mayor igualdad entre la segunda etapa y la tercera etapa.

¹⁵¹ PLAN INTEGRAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EN MATERIA DE JUSTICIA LABORAL (PRIMERA ETAPA), de 8 de julio de 2020, disponible en

<https://www.cjf.gob.mx/micrositios/uirmjl/resources/planIntegralImplementacionReformaMateriaJusticiaLaboral.pdf>.

sistema de justicia federal.

A lo largo del Plan existe una firme convicción de que la tecnología acortará los procesos y hará que el personal sea más eficiente, por lo que se requerirá menos personal. Dado que el Plan no proporciona una base de referencia que justifique por qué se descuentan estas supuestas eficiencias, es difícil en este momento evaluar en qué medida estas suposiciones podrían dar lugar a dotar de menos personal a los nuevos tribunales laborales. Sin embargo, si en las etapas iniciales estas suposiciones de eficiencia resultan ser incorrectas, se podrían ocasionar retrasos, y de hecho podría dar lugar a gastos adicionales.

Para calcular la duración promedio estimada de una audiencia laboral, el CJF se basó en sus experiencias en otros ámbitos procesales (Derecho Mercantil y Penal), y trianguló entre los dos ámbitos para llegar a la suposición de que el juicio laboral promedio duraría cuatro horas. Suponiendo que las salas de los tribunales puedan ser usadas durante diez horas al día, el Plan creó la siguiente suposición para las salas de tribunal y los jueces que conocerán casos individuales durante la primera etapa¹⁵²:

Entidad federativa	Casos	Casos menos un 15% de resoluciones conciliatorias	Horas	Salas de tribunal	Redondeo de cálculos	Jueces
Campeche	982	835	3,340	1.46	2	3
Chiapas	845	718	2,872	1.25	2	3
Durango	496	422	1,688	0.73	1	2
México	1,798	1,528	6,112	2.66	4	6
Guanajuato	2,305	1,959	7,836	3.41	4	7
Hidalgo	1,477	1,255	5,020	2.18	3	5
San Luis Potosí	1,307	1,111	4,444	1.93	2	4
Tabasco	2,982	2,535	10,140	4.41	5	9
Tlaxcala	1,396	1,187	4,748	2.06	3	5
Zacatecas	431	366	1,464	0.64	1	2

Además, el Plan supuso que los tribunales federales necesitarían una cantidad máxima de diez salas de tribunal para ventilar asuntos colectivos y de huelgas. Sin embargo, el CJF descontó en gran medida esta cifra por las siguientes razones:

1. solo los estados de la primera etapa tendrán acceso a los tribunales laborales federales para conocer asuntos colectivos, mientras que las 23 entidades federativas restantes continuarán bajo el sistema laboral antiguo;
2. no habrá un retraso de casos para los nuevos tribunales;
3. solo los sindicatos que poseen una Certificación de Representación tendrán acceso

¹⁵² En el momento de la evaluación se supuso que Guanajuato y Tlaxcala todavía formaban parte de la primera etapa.

- a los tribunales laborales;
4. el CJF considera que algunos casos colectivos todavía usarán el proceso conciliatorio, aunque esto no se requiera en la mayoría de los casos.

Basándose en estas suposiciones, el CJF, en cambio, determinó que solo la cantidad mínima de tres salas de tribunal serían necesarias para conocer asuntos colectivos. Proporcionar una cantidad mínima de personal haría que el presupuesto “rindiera” más¹⁵³.

El CJF asignó un total de 404 empleados a todos los tribunales laborales para tratar asuntos individuales, incluidos 46 jueces, 95 secretarios, 39 actuarios, 99 funcionarios y 125 asistentes técnicos y administrativos. Para todos los tribunales laborales que tratan asuntos colectivos, el CJF asignó cinco jueces, 31 secretarios, ocho secretarios de tribunal, 23 funcionarios, 21 asistentes técnicos y administrativos, suma que asciende a 88 empleados.

En el caso de los jueces, 2,172 personas solicitaron los puestos y, el 9 de noviembre de 2020, 45 jueces fueron contratados. El CJF alcanzó su objetivo de igualdad de género con 22 jueces de sexo masculino y 23 de sexo femenino¹⁵⁴. Once tribunales laborales federales empezaron operaciones en los ocho estados de la primera etapa el 18 de noviembre junto con el Centro Federal¹⁵⁵.

En la reunión que el Consejo de Coordinación celebró el 18 de enero de 2021 se trató un informe preliminar del número de casos que los tribunales laborales federales habían tramitado, arrojando lo siguiente¹⁵⁶:

Entidad federativa	Campeche	Chiapas	Durango	Hidalgo	México	Ciudad de México	San Luis Potosí	Tabasco	Zacatecas
Casos	74	9	30	34	204	79	25	0	12

El informe no proporcionó las fechas exactas que estas cifras representan, por lo que no se

¹⁵³ PLAN INTEGRAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EN MATERIA DE JUSTICIA LABORAL (PRIMERA ETAPA), de 8 de julio de 2020, página 46, disponible en <https://www.cjf.gob.mx/micrositios/uirmjl/resources/planIntegralImplementacionReformaMateriaJusticiaLaboral.pdf>.

¹⁵⁴ “Judicatura Federal da a conocer los nuevos jueces en materia de trabajo”, Milenio, de 9 de noviembre de 2020, disponible en www.milenio.com/policia/judicatura-federal-da-a-conocer-nuevos-jueces-en-materia-de-trabajo.

¹⁵⁵ ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona diversas disposiciones, en relación con la implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral, de 17 de noviembre de 2020, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605077&fecha=17/11/2020.

¹⁵⁶ Actas de la Primera Sesión Ordinaria de 2021 del Consejo de Coordinación, de 18 de enero de 2021, disponible en https://reformalaboral.stps.gob.mx/rl/doc/Acta_Primer_Sesion_Ordinaria_2021.pdf.

realizó ningún análisis para compararlas con las estimaciones del CJF.

C. Actividades para el fortalecimiento de la capacidad necesarias para apoyar a México en la implementación de su reforma laboral y el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral

La reforma de México de su sistema de justicia laboral y la expansión de sus derechos laborales y democracia en el lugar de trabajo es una importante iniciativa histórica y de gran envergadura que requeriría un enorme esfuerzo en cualquier circunstancia. Dichas circunstancias se han vuelto aún más difíciles por la pandemia del coronavirus. A pesar de estos desafíos, el gobierno mexicano ha continuado sus gestiones de crear las instituciones requeridas, de reformar reglamentos y prácticas y de empezar a poner nuevos y más amplios derechos en las manos de los trabajadores mexicanos.

Reconociendo la magnitud de los desafíos que México enfrenta en este contexto, el Congreso de los EE. UU. asignó \$180 millones en fondos suplementarios al DOL para apoyar reformas al sistema de justicia y derechos laborales en México a través de ayuda técnica, subsidios y otros acuerdos bilaterales¹⁵⁷. Estos fondos están disponibles para el 2020 y los siguientes tres años¹⁵⁸.

Con los nuevos fondos de 2020, la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales (ILAB, por sus siglas en inglés) destina \$20 millones adicionales a IMPAQ International, para añadir a los \$10 millones otorgados al grupo con los fondos de 2018 y 2019. Esta subvención está prevista para asistir a la Secretaría de Trabajo (STPS) mexicana y al nuevo Centro Federal en digitalizar todos los contratos colectivos de trabajo y documentos de registro sindicales, en crear información y sistemas de registro transparentes, en capacitar a funcionarios laborales y en desarrollar un enfoque multifacético usando análisis de datos y otras herramientas para ayudar a detectar y combatir la evasión de leyes, la corrupción y la ineficacia, y a identificar unidades de inspección con necesidades de capacitación y fortalecimiento de capacidades. La subvención también apoyará al nuevo Centro Federal en la creación de una estructura de servicio civil profesional. La ILAB también otorgó \$750,000 a IMPAQ para ayudar a México en el proceso de poner a disposición del público los documentos archivados en las JCA.

La ILAB otorgó \$664,660 al Servicio Federal de Mediación y Conciliación (FMCS, por sus siglas en inglés) para fortalecer la capacidad institucional de los organismos de conciliación, incluidos el Centro Federal y los Centros de Conciliación Locales.

La ILAB otorgó cinco subvenciones adicionales con los fondos de 2020¹⁵⁹. Una subvención de

¹⁵⁷ Ley Pública de los Estados Unidos n.º 116-113, 29 de enero de 2020, Título IX: Ley de Asignaciones Suplementarias del T-MEC, 2019. Disponible en <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/5430/text/pl>.

¹⁵⁸ Antes de esta asignación, la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales (ILAB, por sus siglas en inglés) del DOL había otorgado subvenciones a varias organizaciones para apoyar los derechos laborales en México con fondos asignados para los años fiscales 2018 y 2019. Estas subvenciones ascendían a una suma de \$41 millones, con la mayoría de los fondos destinados a proyectos para abordar problemas como el trabajo infantil, el trabajo forzado y la defensa de trabajadores agrícolas vulnerables. Grants.gov/ILAB/archived. Disponible en <https://www.grants.gov/search-grants.html?agencies%3DDOL%7CDepartment%20of%20Labor?keywords=ilab>.

¹⁵⁹ Subvenciones y contratos/opportunidades actuales de la ILAB. Disponible en

\$3 millones se otorgó a la Fundación Panamericana para el Desarrollo para un proyecto llamado “*Engaging Mexico’s Auto Sector Employers in Labor Law Reform Implementation*” [“Comprometiendo a los patrones del sector automotriz de México en la implementación de la reforma de la legislación laboral”]. Una segunda subvención de \$10 millones se otorgó a Compañeros de las Américas para crear conciencia sobre los nuevos sistemas laborales entre los trabajadores, patrones y líderes sindicales. Una tercera subvención de \$10 millones se otorgó al Centro de Solidaridad para fortalecer la capacidad de los trabajadores para que ejerzan sus derechos laborales. La ILAB también otorgó \$5 millones a un proyecto de la OIT sobre la salud y la seguridad ocupacional, y \$416,600 a World Vision para un proyecto sobre el trabajo infantil en el sector agrícola¹⁶⁰. La suma total de estas subvenciones asciende a poco menos de \$50 millones y aún quedan \$130 millones de fondos del T-MEC para ser asignados.

Los fondos que ya se han comprometido se han previsto para abordar problemas continuos importantes con los derechos laborales en México. Sin embargo, hay desafíos grandes y evidentes que fueron un enfoque del anexo 23-A del T-MEC que aún no han sido abordados por las subvenciones de la ILAB. Estos se relacionan directamente con la expansión de la democracia sindical y los derechos de los trabajadores, la reforma del sistema de justicia laboral y la aplicación eficaz de las leyes laborales. Si el DOL y la ILAB han de desempeñar sus supuestos papeles de apoyar a México en la implementación de su reforma laboral y en el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral conforme al T-MEC, estas brechas deberían abordarse como prioritarias y con suficientes fondos¹⁶¹. Abordamos dos de estas brechas en este informe interino.

1. Apoyo a los derechos de los trabajadores mexicanos para organizar sindicatos representativos y participar en negociación colectiva relevante

La capacidad de los trabajadores mexicanos de organizarse en sindicatos de su preferencia y participar en negociaciones colectivas que representen sus intereses se ha visto drásticamente restringida por el sistema corporativista¹⁶², la resistencia de los patrones y el fraude total a través de los contratos de protección, según lo discutido anteriormente. Estos problemas se habían

<https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/grants>.

¹⁶⁰ DOL, “Current U.S. Department of Labor (DOL)/Bureau of International Labor Affairs (ILAB) Technical Assistance in Mexico” [“Asistencia técnica actual de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales (ILAB) del Departamento del Trabajo de los EE. UU. en México”], de 22 de septiembre de 2020, presentado a la Junta en respuesta a una solicitud de información.

¹⁶¹ Aunque este informe se enfoca en el financiamiento específicamente asignado en la Ley de Implementación del T-MEC, nuestras preocupaciones se extienden a los fondos actuales y futuros que proceden del gobierno estadounidense, incluidos el Departamento de Estado de los EE. UU. (DOS, por sus siglas en inglés), USAID, la Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés) y la Corporación Financiera de Desarrollo Internacional (DFC, por sus siglas en inglés), y a través de instituciones multilaterales como la OIT, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Interamericano.

¹⁶² El modelo corporativista que se desarrolló en México, de conformidad con el cual el Estado (y el partido gobernante) medió entre los intereses del trabajo y el capital, ha sido visto generalmente por los académicos como beneficioso para los trabajadores, aunque esta conclusión ciertamente es debatida. Existe un consenso general de que, con el inicio del corporativismo neoliberal en la década de 1970, las principales estructuras sindicales corporativistas se subordinaron cada vez más al capital global. Véase Enrique de la Garza Toledo, “Corporativismo Sindical y Modelo Neoliberal en México”, disponible en <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/congresos/otero%20espa%F1ol.pdf>.

identificado desde hace mucho tiempo, y el objetivo clave de la reforma constitucional mexicana de 2017 y de la reforma de la legislación laboral de 2019 era dismantelar dicho sistema y reformar las relaciones industriales para empoderar a los trabajadores con miras a mejorar sus salarios y condiciones de trabajo. El presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador ha prometido “restaurar la democracia en los sindicatos y alcanzar una negociación colectiva real” y coloca a la reforma como una parte fundamental de su mandato para llevar a cabo la cuarta transformación del sistema político mexicano¹⁶³. Los compromisos forman parte de las obligaciones que México ha asumido conforme al T-MEC. Lograr una verdadera libertad para que los trabajadores se organicen en sindicatos y participen en negociaciones colectivas de importancia es un desafío en cualquier país, incluso en los Estados Unidos, porque eso implica el que los trabajadores ejerzan control con relación a la determinación de la distribución de las ganancias de una empresa y, en última instancia, la distribución de una parte del ingreso nacional entre la fuerza laboral. La redistribución y el que los trabajadores ejerzan mayor control sobre las condiciones de trabajo genera resistencia. Lograr la libertad, la democracia sindical y el derecho a negociar colectivamente requiere leyes claras y justas que garanticen estos derechos y una aplicación eficaz de las leyes por parte del gobierno. También requiere un gran fortalecimiento de capacidad para que los trabajadores entiendan y tengan confianza en estos derechos y desarrollen las estrategias y las tácticas que puedan superar la resistencia. Solo un porcentaje muy limitado de los fondos de la ILAB a la fecha se ha asignado para abordar estos desafíos. A menos que se destinen recursos adicionales importantes con el objeto de apoyar a los trabajadores para que ejerzan sus derechos, es poco probable que la oportunidad histórica presentada por la reforma laboral mexicana alcance sus objetivos.

Una forma prometedora de aumentar la capacidad necesaria sería que la ILAB convoque propuestas para que los sindicatos de México y los Estados Unidos se organicen de manera transfronteriza. Dentro de sectores industriales, los sindicatos en ambos lados de la frontera se enfrentan a problemas similares y a veces a los mismos patrones. En este contexto cabe recordar que desde 1935 ha sido la “política declarada” de los Estados Unidos “alentar la práctica y los procesos de la negociación colectiva y [proteger] el ejercicio de plena libertad sindical de los trabajadores, la organización autónoma y la designación de representantes de su propia elección, con el fin de negociar las condiciones de su empleo u otra ayuda o protección mutuas”¹⁶⁴. Como se indicó anteriormente, el presidente mexicano se ha comprometido a alcanzar objetivos equivalentes para México y los Estados Unidos. México y Canadá se han obligado a realizar esta labor según el artículo 23 y el anexo 23-A del T-MEC, comprometiéndose a comerciar solo bienes producidos en cumplimiento de los derechos laborales¹⁶⁵.

Una forma eficaz de apoyar el logro de estos objetivos lo sería el que los sindicatos en ambos

¹⁶³ Carta a Richard Neal, presidente del Comité de Medios y Arbitrios, Cámara de Representantes de los EE. UU., de 14 de octubre de 2019, disponible en <https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/10.17.19%20AML%20Neal%20letter.pdf>.

¹⁶⁴ Ley Nacional de Relaciones Laborales de los Estados Unidos, sección 1, disponible en <https://www.nlrb.gov/guidance/key-reference-materials/national-labor-relations-act#:~:text=Congress%20enacted%20the%20National%20Labor,businesses%20and%20the%20U.S.%20economy>

¹⁶⁵ Artículo 23 y anexo 23-A del T-MEC, disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23%20Labor.pdf>.

lados de la frontera compartieran su experiencia, investigación y análisis, planeación estratégica, recursos de afiliados y formación de organizadores a fin de aumentar realmente las capacidades y sentar las bases de la organización conjunta o de las campañas de negociación. Los trabajadores mexicanos que procuran ejercer sus derechos conforme a la nueva ley laboral cuentan con pocas opciones para aprender cómo implementar la nueva ley al tiempo que crean relaciones más democráticas en el lugar de trabajo. Se requiere apoyo para el fortalecimiento de la capacidad en el que sindicatos estadounidenses y organizaciones de apoyo laboral colaboren con los activistas laborales mexicanos, sindicalistas y bases de trabajadores para fomentar la democracia sindical y la negociación colectiva. Cumplir la promesa de la nueva legislación requiere capacitación en conceptos básicos de sindicalismo como investigación, sindicalización, administración sindical democrática y transparente, negociación colectiva, y negociación y administración de contratos. También se podría considerar la participación de los sindicatos canadienses.

Para ilustrar como la ILAB podría apoyar esto, esta entidad podría establecer una reserva general de fondos lo suficientemente grande como para tener un efecto real y convocar propuestas de coaliciones sindicales transfronterizas en varios sectores industriales para llevar a cabo estas actividades. A modo de ejemplo, una reserva de \$40 millones podría permitir subvenciones de hasta \$10 millones para otorgarse como subvenciones individuales a coaliciones en una serie de sectores industriales. Para las coaliciones sindicales podría ser útil invitar a un proveedor de servicios experto a la ILAB a fin de que los ayude en la preparación de propuestas y el monitoreo. La convocación de propuestas podría cubrir a todos los sectores industriales o enfocarse en los siguientes sectores industriales prioritarios: automotriz y refacciones, aeroespacial, telecomunicaciones, electrónica, minería y otros identificados en la ley de implementación y el anexo 31-A del T-MEC.

Una evaluación independiente reciente de subvenciones anteriores de la ILAB, concentradas en mejorar los derechos laborales y las condiciones de los socios comerciales, concluyó que las subvenciones dirigidas a trabajadores, sindicatos y federaciones laborales tendían a tener una mayor eficacia en lo que atañe al logro de objetivos que las dirigidas a gobiernos o patrones, y recomendó que la ILAB aumentara la cuota de sus proyectos con relación a trabajadores, sindicatos o federaciones como los objetivos principales de los proyectos¹⁶⁶. A la fecha, solo se ha dirigido el 17% (\$15 millones de \$89 millones) de las subvenciones de la ILAB otorgadas en 2018 y 2019 o pendientes de ser otorgadas en 2020 para aumentar las capacidades sindicales. Cabe señalar que, en julio de 2020, miembros del grupo de trabajo del T-MEC de la Cámara de Representantes de los EE. UU. y todos los miembros demócratas del Comité de Medios y Arbitrios de esa cámara enviaron un comunicado al Representante Comercial y al Secretario de Trabajo de los EE. UU. para expresar profunda preocupación a causa de que los \$180 millones en recursos suplementarios otorgados para implementar el T-MEC no se estaban utilizando para apoyar “las actividades de fortalecimiento de la capacidad enfocadas en los trabajadores

¹⁶⁶ Mathematica, “ILAB Synthesis Review Final Report” [“Informe final de la evaluación sintética de la ILAB”], de septiembre de 2020, disponible en https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/research_file_attachment/ILAB_synthesis_review_report_public_final.pdf.

requeridas urgentemente en México”, según lo previsto¹⁶⁷. Esta es un área que claramente requiere más asignación de fondos.

2. Asistencia técnica para reforzar la capacidad de los inspectores laborales mexicanos

Otra área que requiere mucho más apoyo es el área de asistencia técnica para aumentar la capacidad de los inspectores laborales mexicanos a fin de que puedan llevar a cabo sus obligaciones en la aplicación de los nuevos derechos laborales. Los antiguos problemas con el financiamiento, la capacitación y el enfrentamiento contra la corrupción en la inspección laboral han sido obstáculos permanentes para que los trabajadores puedan ejercer sus derechos laborales¹⁶⁸. Por otra parte, la capacitación previa de los inspectores laborales estaba orientada al sistema corporativista y a las prácticas de cumplimiento que eran considerablemente distintas y menos exigentes que la aplicación que se requerirá conforme al nuevo sistema de justicia laboral y los derechos ampliados para los trabajadores. Según lo indicado por miembros de la Cámara de Representantes en su carta de julio de 2020 al DOL y la Oficina del Representante Comercial de los EE. UU., “El actual sistema laboral se caracteriza por una supresión generalizada de poder de decisión auténtico y democrático de los trabajadores por parte de patrones, de sindicatos de protección comprados por los patrones para controlar su fuerza laboral y de funcionarios gubernamentales que se oponen sistemáticamente a los intentos de los trabajadores de crear organizaciones laborales independientes y democráticas”¹⁶⁹. En esas circunstancias, un enfoque de “aquí no pasa nada” en la inspección laboral no satisfará lo que exige la reforma laboral en México.

El artículo 23.12 del T-MEC prevé cooperación entre los Estados Unidos, México y Canadá para alcanzar los objetivos de derechos laborales del tratado de comercio, incluso a través de “intercambios específicos de experiencia y asistencia técnicas” (23.12.2.d) y a través de actividades orientadas a apoyar “cuerpos de inspectores y sistemas de inspección laborales, incluidos métodos y capacitación para mejorar el nivel y la eficacia de la aplicación de la ley laboral, el fortalecimiento de los sistemas de inspección laboral y ayudar a garantizar el cumplimiento de la legislación laboral” (23.12.5.h). Específicamente, México está creando un cuerpo de “verificadores e inspectores en procesos de democracia sindical”¹⁷⁰. Debería

¹⁶⁷ Carta al DOL y la Oficina del Representante Comercial de los EE. UU., de 23 de julio de 2020, disponible en <https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/20200723%20House%20Ltr%20to%20DOL%20and%20USTR%20re%20USMCA%20Funding%20for%20Worker%20Centered%20Programs.pdf>.

¹⁶⁸ Christine Murray, “Red tape, bad data and bribes endanger Mexico’s workers” [“Trámites burocráticos, datos erróneos y sobornos ponen en peligro a los trabajadores mexicanos”], Reuters, de 24 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/mexico-government-labor-exclusive-trfn-idUSKBN2861HP>; Silvia Arzate y Gabino Jiménez, “Si no se tiene una inspección poderosa no va a funcionar la reforma laboral: Magistrado Arturo Mercado”, MasReformasMejorTrabajo, de 20 de julio de 2020, disponible en <https://www.masreformasmejortrabajo.mx/index.php/entorno-laboral/reforma-laboral/item/2628-si-no-se-tiene-una-inspeccion-poderosa-no-va-a-funcionar-la-reforma-laboral-magistrado-arturo-mercado>.

¹⁶⁹ Carta al DOL y la Oficina del Representante Comercial de los EE. UU., de 23 de julio de 2020, disponible en <https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/20200723%20House%20Ltr%20to%20DOL%20and%20USTR%20re%20USMCA%20Funding%20for%20Worker%20Centered%20Programs.pdf>.

¹⁷⁰ Programa Nacional de Capacitación en el Sistema de Justicia Laboral, sección 3.1.5., disponible en https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/PROGRAMA_NACIONAL_DE_CAPACITACION.pdf.

emprenderse lo antes posible un fuerte programa de cooperación entre el DOL, la STPS y el Centro Federal para aprovechar el momento transformativo que experimenta la STPS y la creación del nuevo Centro Federal. También se podría invitar a que participen las instituciones laborales canadienses, el programa especializado de Administración Laboral de la OIT y cuerpos sólidos de inspectores laborales de América Latina.

El DOL tiene algo de experiencia en la capacitación práctica y la creación de estrategias con cuerpos de inspectores laborales de otros países socios en tratados comerciales, por ejemplo, con el Ministerio de Trabajo colombiano en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados Unidos. La actual transformación en México exige una participación más profunda y sostenida, con intercambio in situ y continuo de conocimiento, herramientas, estrategias y técnicas.

La aplicación eficaz de leyes y derechos laborales es un desafío en cualquier país, ya que requiere intervención gubernamental a favor de los trabajadores cuando patrones más poderosos se oponen a cumplir sus obligaciones. En décadas recientes ha habido avances importantes en el conocimiento sobre cómo aplicar estratégicamente la legislación laboral. Debería aprovecharse la experiencia importante adquirida en los EE. UU, la OIT y algunos países latinoamericanos para ayudar a México en sus gestiones sin precedentes. Se requerirá financiamiento para cubrir gastos de viaje, salarios por tiempo dedicado a encargos que no sean habituales y por sustitutos para inspectores asignados a dichos encargos, desarrollo de herramientas especializadas y material de capacitación, traducción e interpretación, etc. Un compromiso principal de fondos de la ILAB de la asignación suplementaria de \$180 millones sería una forma apropiada de ayudar a México en su transformación.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

México ha realizado avances importantes en la implementación de la reforma a la legislación laboral del 1 de mayo de 2019, especialmente si se tiene en cuenta el impacto de la pandemia de la COVID-19. Merecen reconocimiento las gestiones del gobierno de López Obrador, y especialmente el liderazgo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Centro Federal de Conciliación y Registro Contractual.

Al mismo tiempo, debe reconocerse que aún tienen que implementarse muchos de los cambios prometidos para mejorar las vidas de los trabajadores, particularmente en lo que respecta a la democracia sindical, la libertad sindical, y la negociación colectiva. Algunos de los mecanismos ya adoptados por la STPS y el Centro Federal plantean problemas al permitir que persistan posibles conflictos de interés o al no requerir una supervisión adecuada por parte del gobierno. La mayoría de los trabajadores sindicalizados todavía no puede elegir democráticamente a sus líderes o ratificar sus contratos colectivos de trabajo, y muchos de ellos ni siquiera pueden obtener una copia de estos. El sistema de contratos de protección, sostenido por los pagos de patrones a líderes sindicales, permanece intacto en este momento. Los trabajadores que con poca esperanza en la justicia intentan afrontar estas condiciones, exigiendo democracia sindical, salarios más altos o incluso equipo de protección han sido despedidos, encarcelados y, en un gran número de casos, asesinados.

La Junta está autorizada por ley a llegar a “una determinación de que México no está cumpliendo con sus obligaciones en materia laboral” conforme al T-MEC¹⁷¹. No llegamos a tal determinación en este momento, pero sí ofrecemos las siguientes recomendaciones para abordar los obstáculos legales, institucionales, de procedimiento y políticos para el ejercicio de los derechos fundamentales de los trabajadores en México que el presente informe identifica.

RECOMENDACIONES

■ Erradicar la violencia contra los trabajadores

El ILC y el Congreso de los EE. UU. deberán hacer todo lo posible por ayudar a México a poner fin a la vigilancia, el acoso, las amenazas, las detenciones, la violencia física y los asesinatos de trabajadores que ejercen sus derechos protegidos, tanto a nivel federal como estatal, y a garantizar que se castigue a los responsables. No hacerlo tiene un efecto paralizador en las gestiones para democratizar las relaciones laborales. La Junta no ha sido informada del progreso de ninguno de los casos pendientes. La reciente detención de trabajadores de GM y los asuntos relacionados con Tridonex (los que se abordan en el informe interino de la Junta) plantean preocupaciones adicionales.

■ Fomentar la transparencia

Siempre que los trabajadores no tengan acceso eficaz a documentos clave que definen sus derechos —sus contratos colectivos de trabajo, y los estatutos e informes financieros de sus sindicatos—, será difícil establecer una democracia sindical eficaz. Publicar estos documentos en internet es un paso hacia adelante, pero no garantiza el acceso. Cada trabajador debe tener una copia impresa de su contrato, los estatutos del sindicato y los informes financieros. El exigirles a los trabajadores o investigadores académicos que presenten solicitudes de información onerosas y laboriosas para estos documentos sería contraproducente y socavaría uno de los objetivos clave de la reforma: promover la transparencia y el diálogo con base en el acceso a la información. El ILC y el Congreso de los EE. UU. deben monitorear detenidamente como México implementa las disposiciones pertinentes de la Ley Federal del Trabajo¹⁷², incluidos los informes de inspectores laborales, a fin de determinar si se está cumpliendo la legislación y si los trabajadores pueden obtener, leer y entender estos documentos.

■ Enfocar la implementación en los sectores industriales prioritarios del T-MEC

Dado que el gobierno mexicano ya ha mostrado que las etapas de la implementación pueden enmendarse¹⁷³, el gobierno estadounidense debería abogar por una reorganización de las entidades federativas incluidas en cada etapa de implementación restantes, para que el

¹⁷¹ Ley de Implementación del T-MEC, sección 734.

¹⁷² Específicamente, los artículos 132.XXX, 358.IV, 365 bis, 371 bis XIII y 373.

¹⁷³ Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, “Celebran Tercera Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral”, de 27 de julio de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/profedet/articulos/celebra-tercera-sesion-ordinaria-del-consejo-de-coordinacion-para-la-implementacion-de-la-reforma-al-sistema-de-justicia-laboral?idiom=es>.

calendario de implementación modificado se apege más estrechamente al objetivo del anexo 23-A. En concreto, los estados de Nuevo León y Tamaulipas deberían adelantar su fecha de implementación a octubre de 2021. Si no es posible implementar plenamente las reformas en este programa acelerado, como mínimo debe adelantarse la apertura de los Tribunales Federales Laborales en estas entidades federativas.

■ Reformar el proceso de legitimación

El ILC y el Congreso de los EE. UU. deberían instar a México a modificar el Protocolo de legitimación de los contratos colectivos de trabajo existentes para: (1) organizar los votos de legitimación por sector industrial, siguiendo un programa determinado por el gobierno e impartiendo por adelantado educación significativa sobre el proceso y las opciones para los trabajadores en ese sector industrial; 2) garantizar que los trabajadores reciban una copia impresa de sus contratos colectivos de trabajo antes de la consulta; (3) requerir que los votos de legitimación sean llevados a cabo por representantes gubernamentales facultados para investigar y corregir violaciones para así garantizar la equidad, el secreto y la protección de todos los derechos; (4) crear un procedimiento seguro para que los trabajadores denuncien violaciones; y (5) que se anule el contrato cuando se reciban indicios de violaciones graves por parte del sindicato titular durante o antes de la consulta.

■ Fortalecer la inspección laboral

Los Estados Unidos deberían colaborar con México para crear un programa robusto y continuo de cooperación entre los ministerios de trabajo para fortalecer y expandir un cuerpo de inspectores profesionales que cuente con oportunidades profesionales y protecciones para su servicio civil, y que tenga la autoridad y la capacidad de identificar, denunciar y sancionar las violaciones de la libertad sindical y los derechos de negociación colectiva.

■ Incrementar y enfocar el financiamiento del gobierno estadounidense para aumentar las capacidades de los trabajadores

Según lo explicado anteriormente, las reformas institucionales para mejorar la impartición de justicia laboral tendrán poco impacto sin un compromiso de aumentar la demanda que permita a los trabajadores ejercer eficazmente sus derechos de organizarse y negociar. En vista de los problemas y demoras en la implementación de las reformas abordadas en este informe, es aún más importante que la entrega de los fondos del T-MEC se centre en aumentar las capacidades de los trabajadores¹⁷⁴, los que se han de desembolsar de manera anticipada para compensar las demoras previas y se han de optimizar para reducir los obstáculos burocráticos¹⁷⁵. Con ese fin, como ya se recomendó anteriormente, la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales debería destinar de inmediato al menos \$100 millones de los fondos del T-MEC no asignados

¹⁷⁴ Véase la carta de los miembros del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de los EE. UU. al presidente y miembro de rango del Comité de Asignaciones de 26 de abril de 2021 (“Para satisfacer la intención del Congreso, la ILAB debería destinar al menos \$30 millones anuales de los fondos asignados del T-MEC en la organización de los trabajadores y el fortalecimiento de la capacidad sindical en México”).

¹⁷⁵ Véase n.º 160, supra.

a aumentar la capacidad de los trabajadores en lo que respecta a organizarse y negociar, incluidos el apoyo legal y de investigación. El Congreso de los EE. UU. debería considerar la asignación de fondos adicionales según sea necesario.

■ Exigir responsabilidades a los patrones

Según lo indicado en este informe, el sistema de contratos de protección de México se basa en un sistema de pagos de patrones a líderes sindicales, los cuales no están sujetos a requisitos de declaración y divulgación como lo estarían conforme a las leyes de los Estados Unidos. Mientras que este sistema permanezca vigente, la democratización real de las relaciones laborales no solo será difícil sino imposible. Aunque depende del gobierno mexicano determinar si promulgará reformas adicionales, los Estados Unidos no están excluidos de abordar estas prácticas a través de leyes que regulen el comercio y las prácticas de corrupción extranjeras, o ambas.

■ Mensaje a trabajadores y patrones mexicanos

El gobierno estadounidense y sus representantes en México deben enviar un mensaje contundente a las empresas que producen bienes y servicios en México para exportar al mercado estadounidense de que ya no habrá “una situación normal” en lo que concierne a respetar los derechos de los trabajadores a organizarse y a negociar. En este sentido, la reciente visita de la Vicepresidenta Harris, junto con la declaración expresada por la Embajadora Tai referente a una política comercial que se centre en los trabajadores, más su próxima visita a México, son factores alentadores.

V. DECLARACIÓN APARTE Y OPINIONES DISCREPANTES DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA KYLE FORTSON, STEFAN MARCULEWICZ, PHILIP MISCIMARRA Y CHARLOTTE PONTICELLI

El Tratado entre México, los Estados Unidos y Canadá (“T-MEC”) refleja un consenso de que las reformas laborales estructurales y la aplicación significativa de la legislación laboral en México son partes críticas del tratado para tener un comercio libre entre los Estados Unidos, México y Canadá. Para ayudar al Congreso, la Ley de Implementación del Tratado entre México, los Estados Unidos y Canadá (“Ley de Implementación”)¹ creó la Junta de Expertos Laborales Independientes de México (“IMLEB”, por sus siglas en inglés o “Junta”), la cual tiene a su cargo la importante tarea de preparar y presentar un informe anual que “contenga una evaluación” de “las gestiones realizadas por México para implementar la reforma laboral” y “la forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México”². El informe de la Junta “también podría incluir una determinación de que México no está cumpliendo con sus obligaciones en materia laboral”³.

No confluimos en lo expresado en el último informe (“Informe”) por nuestros demás colegas de la Junta, aunque sí estamos de acuerdo con las cuatro conclusiones principales:

- Primera: Las circunstancias actuales no garantizan una determinación de que México ha fallado en el “cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral” conforme al T-MEC;
- Segunda: “México ha realizado avances importantes en la implementación de la reforma a la legislación laboral del 1 de mayo de 2019, especialmente si se tiene en cuenta el impacto de la pandemia de la COVID-19”;
- Tercera: “Merecen reconocimiento las gestiones del gobierno de López Obrador, y especialmente el liderazgo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Centro Federal de Conciliación y Registro Contractual”; y
- Cuarta: “Aún tienen que implementarse muchos de los cambios prometidos para mejorar las vidas de los trabajadores, particularmente en lo que respecta a la democracia sindical, la libertad sindical, y la negociación colectiva⁴.”

¹ Ley Pública 116-113, estatuto 134, 11 (codificada en las secciones 4501 y siguientes del título 19 del del Código de los Estados Unidos).

² Sección 4674 (1) (A) y (B) del título 19 del Código de los Estados Unidos.

³ *Id.* en la sección 4674 (1) (2). La Ley de Implementación prevé por separado que la Junta “asesore al ILC con respecto a las actividades para el fortalecimiento de la capacidad necesarias para apoyar dicha evaluación y cumplimiento [por parte de México]”. *Id.* en la sección 4671.

El 15 de diciembre de 2020, la Junta publicó un Informe Interino al que se subscribieron ocho de los miembros de la Junta: Benjamin Davis (presidente), Timothy Beaty, Catherine Feingold, Owen Herrstadt, Daniel Mauer, Sandra Polaski, Fred Ross y Jason Wade. Los miembros de la Junta Stefan J. Marculewicz y Philip A. Miscimarra redactaron en colaboración una Declaración aparte (“Declaración de Marculewicz y Miscimarra”) y no confluyeron en lo expresado en el Informe Interino.

⁴ Informe, pp. 46-47. El miembro de la Junta Miscimarra se recusó y no participó en ninguna evaluación o

Nuestras opiniones discrepantes se derivan de cuatro aspectos del Informe de nuestros colegas que, en nuestra opinión, impiden que se considere el Informe como un barómetro fiable con respecto a la implementación de las importantes reformas a la legislación laboral adoptadas por México en 2019 de conformidad con el T-MEC.

1. *La Junta de Expertos Laborales Independientes de México no es el Congreso y no tiene autoridad para hacer recomendaciones.* La falta más significativa del Informe implica el que no se reconoce el papel específico que el Congreso le confirió a la Junta, el cual es el de proporcionar una “evaluación” precisa de las gestiones en pro de la reforma de la legislación laboral por parte de México al Congreso y al Comité Laboral Interinstitucional (ILC) (presidido en conjunto por el Representante Comercial y el Secretario de Trabajo de los EE. UU., y que conste de otros departamentos y organismos federales que cuenten con la experiencia relevante)⁵. Existe una razón obvia y críticamente importante para asignar a un grupo de expertos la tarea de presentar una “evaluación” objetiva e imparcial de estos asuntos ante el Congreso: los miembros del Congreso son elegidos para representar a sus electores (y al interés público en conjunto) con respecto a cuestiones comerciales, asignaciones y asuntos conexos en materia de políticas federales. Asimismo, el ILC (el otro destinatario del informe anual de la Junta) está encargado de solicitar “medidas de cumplimiento con respecto a un país partícipe del T-MEC que no cumpla” con las obligaciones laborales de conformidad con el T-MEC.

Los miembros que sirven en la Junta, a pesar de su impresionante experiencia, no están investidos con la autoridad para decidir las cuestiones anteriores⁶. Por lo tanto, nada en el T-MEC o en la Ley de Implementación confiere a la Junta la autoridad para que haga recomendaciones de gran alcance como las contenidas en el Informe de nuestros colegas que incluye nuevas órdenes, sugeridas o diferentes, con respecto a:

- (a) asignar \$40 millones a sindicatos estadounidenses y otros participantes en “coaliciones sindicales transfronterizas” con el objeto de fomentar la “organización transfronteriza de sindicatos en México y los Estados Unidos” (Informe, pp. 43);

discusión acerca de las instalaciones o los casos que tenían que ver con GM en esta Declaración y otras partes de este Informe.

⁵ Sección 4641 (b) del título 19 del Código de los Estados Unidos. La Ley de Implementación establece que el informe anual de la Junta debe ser presentado a las “comisiones del Congreso de los EE. UU. correspondientes” y al “Comité Laboral Interinstitucional”. *Id.* en la sección 4674. El nombre completo del Comité Laboral es “Comité Laboral Interinstitucional para el Monitoreo y Aplicación”. Las responsabilidades de este Comité comprenden el monitoreo de la implementación y el mantenimiento por parte de México de sus iniciativas de reforma laboral y obligaciones laborales (lo que se basa en parte en la “evaluación” proporcionada por la Junta), y el “solicitar medidas de cumplimiento con respecto a un país partícipe del T-MEC que no cumpla con las obligaciones laborales”. *Id.*

⁶ La Ley de Implementación prevé que la Junta “asesore al Comité Laboral Interinstitucional con respecto a las actividades de fortalecimiento de la capacidad necesarias para apoyar dicha implementación y cumplimiento”. Sección 4671 del título 19 del Código de los Estados Unidos. Sin embargo, este asesoramiento es específico para el ILC y para “las actividades de fortalecimiento de la capacidad”. *Id.* Véase también la sección 4642 (4), (5) (B) del título 19 del Código de los Estados Unidos. En nuestra opinión, no le confiere autoridad a la Junta para hacer recomendaciones en el informe anual de la Junta o de hacer recomendaciones generalizadas con respecto a la reforma laboral y la aplicación de la legislación laboral en México, o la legislación de los EE. UU. u otras iniciativas estadounidenses que puedan relacionarse con dichos problemas.

- (b) asignar de inmediato “al menos \$100 millones” en fondos actuales del T-MEC para aumentar las “capacidades de los trabajadores”, “organizarse y negociar” (Informe, p. 47).
- (c) reordenar y reestructurar todas las votaciones de legitimación de los contratos colectivos de trabajo restantes por “sector” con la asignación de períodos de tiempo específicos para “llevar a cabo las votaciones de todos los contratos en ese sector” (Informe, pp. 28);
- (d) la “reorganización” de las etapas de implementación que rigen cuando las diferentes entidades federativas de México deben inaugurar los nuevos centros de conciliación y tribunales laborales (Informe, pp. 29-32, 36-38, 48);
- (e) recomendar que el Gobierno de los Estados Unidos “abogue” por que ciertas entidades federativas de México (por ejemplo, Nuevo León y Tamaulipas) sean reasignadas a etapas de implementación más tempranas en lugar de etapas de implementación posteriores (Informe, p. 37);
- (f) cambiar el papel desempeñado por los sindicatos titulares y los notarios públicos en las votaciones de legitimación con relación a los contratos colectivos de trabajo (CBA, por sus siglas en inglés) existentes, incluso cuando esto requiera enmendar la recién promulgada Ley Federal del Trabajo (LFT) (Informe, pp. 23-27);
- (g) cambiar la manera en que los archivos y documentos sindicales históricos han de estar disponibles (Informe, pp. 14-15); y
- (h) implementar de inmediato por parte de las entidades federativas de México las demás “reformas constitucionales, legales y presupuestarias necesarias” para establecer centros de conciliación locales y tribunales laborales (Informe, p. 34).

Nuestro desacuerdo es más que académico en lo que atañe a la publicación de una “evaluación” de la Junta que está repleta de recomendaciones como las que se establecieron previamente. Este tipo de recomendaciones, tengan o no mérito⁷, arrojan inevitablemente dudas sobre si el Informe de la Junta puede considerarse como una evaluación imparcial de asuntos que le incumben a la autoridad de la Junta.

Esta preocupación se ve acentuada por las numerosas observaciones subjetivas del Informe que se fundamentan en suposiciones o que carecen de una base claramente articulada. Véase, *p. ej.*, Informe, p. 13 (“Dada la historia de la colaboración entre los empleadores y los sindicatos controlados por empresas, no sería sorprendente que los trabajadores en muchos casos no recibieran copias impresas de sus contratos . . .”); Informe, p. 14 (“Exigir a los trabajadores que presenten una solicitud que se basa en la Ley de Libertad de Información y luego esperar un período indeterminado mientras se procesa esa solicitud, interfiere considerablemente con la libertad sindical.”); *Id.* (“Puesto que la mayoría de los contratos colectivos de trabajo existentes se adquirió bajo el antiguo sistema, el permitir que los mismos sindicatos verifiquen el apoyo ahora genera preocupaciones importantes sobre posibles conflictos de intereses, credibilidad y

⁷ Todos los miembros de la Junta creen, por supuesto, que los empleados en México no deben estar sujetos a la violencia en el lugar de trabajo y que deben disfrutar de la libertad sindical y derechos conexos de conformidad con el capítulo 23 y el anexo 23-A del T-MEC y las reformas a la legislación laboral de 2019 relacionadas que se han adoptado en México. Nuestro desacuerdo referente a la inclusión en el Informe de las diversas recomendaciones que nuestros colegas hicieron no debe interpretarse como que se rechazan los méritos de esas recomendaciones.

fiabilidad”); Informe, p. 23 (“Dada la estrecha cooperación entre los patrones y los sindicatos controlados por empresas, no es seguro que los trabajadores estén recibiendo sus contratos en todos los casos”); Informe, p. 25 (“En efecto, el protocolo permite que un sindicato corrupto contrate y pague a un notario, legitimando de esta manera un contrato colectivo de trabajo y continuando el cobro de cuotas”); Informe, p. 32 (“Dadas las antiguas preocupaciones acerca de la corrupción y la ineficacia . . . y la debilidad generalizada de los mecanismos de anticorrupción mexicanos señalados por observadores internacionales, simplemente transferir al personal de las JCA al Centro Federal suscitara graves dudas acerca de la integridad de la nueva institución”); Informe, p. 34 (afirmando que, a pesar de los avances en la adopción de reformas legales entre julio de 2020 y enero de 2021, tiempo que abarca la pandemia de COVID-19, “en muchos estados no parece haber un sentido de urgencia”).

2. *La reforma laboral efectiva en México requiere del enfoque en varios electorados.* Muchos aspectos del Informe describen de manera inexacta las deficiencias históricas en las prácticas laborales y en la aplicación de México, lo que sugiere que las prácticas existentes pueden atribuirse completamente a los patrones. Por ejemplo, el Informe describe que los “contratos de protección” están siendo firmados por patrones y “sindicatos de ‘protección’” controlados por empresas que el Informe describe como que tienen el “objeto” en parte de proteger al patrón “de tener que negociar con un sindicato independiente y democrático” (Informe, p. 4). De manera similar, el Informe señala que “el sistema de contratos de protección permite a los patrones usar a líderes de sindicatos de protección para suprimir los derechos de sus empleados” (Informe, p. 7). Estas caracterizaciones distorsionan la realidad del afianzado sistema de “contratos de protección” en México que a menudo perpetuaba las prácticas que beneficiaban a organizaciones laborales o funcionarios públicos *a expensas* de empleados y patrones.

Los inmensos desafíos relacionados con las gestiones que México realiza actualmente en pro de la reforma también dejan en claro que las empresas no podrían cambiar significativamente estas prácticas sin el tipo de reestructuración casi total de las leyes laborales, los tribunales laborales y las instituciones relacionadas de México que ahora se ha llevado a cabo. Nuestros colegas reconocen la magnitud y la envergadura de esta reestructuración. Véase Informe, p. 40 (“La reforma de México de su sistema de justicia laboral y la expansión de sus derechos laborales y democracia en el lugar de trabajo es una importante iniciativa histórica y de gran envergadura que requeriría un enorme esfuerzo en cualquier circunstancia . . . [que] se han vuelto aún más difíciles por la pandemia del coronavirus”).

Por lo tanto, es importante reconocer que las reformas generalizadas que se están implementando en México implican cuatro grupos distintos. El primer electorado comprende las organizaciones laborales de México, las que abarcan dos tipos de sindicatos: (a) organizaciones laborales a las que comúnmente se hace referencia como “sindicatos de protección” (que tienen que ver con relaciones y acuerdos que implican aparentemente poca o ninguna participación de los empleados) y “sindicatos independientes” (que cuentan con el apoyo y la participación activa de los empleados que representan en un lugar en particular). El segundo electorado implica patrones mexicanos cuyas relaciones con los “sindicatos de protección” en muchos casos dieron como resultado extorsiones, amenazas y coacción *contra los patrones*. En otros casos, estas relaciones fueron el resultado, en gran parte, de la *ausencia* de sindicatos

democráticos independientes en funcionamiento, entre otras cosas. El tercer electorado en México lo conforman los empleados. Muchos, si no la mayoría de los empleados, han tenido poca o ninguna participación en la selección de los sindicatos que los representaban de manera ostensible, y muchos empleados en México también han tenido poco o ningún entendimiento acerca de los derechos de estos en virtud de los acuerdos que rigen su empleo. También estamos de acuerdo en que muchos empleados en México carecen de conocimiento sobre las protecciones recientemente promulgadas que están relacionadas con los cambios de la legislación laboral que se han adoptado en México⁸. El cuarto electorado en México es el gobierno (tanto el gobierno federal como el de las entidades federativas) que ha adoptado reformas sustanciales de la legislación laboral que (como se describe en el Informe de nuestros colegas) permanecen en varias etapas de implementación.

Dada la magnitud de los cambios que se están implementando en México, *cada* uno de estos electorados debe desempeñar un papel importante para que estos cambios sean exitosos. De manera prospectiva, la Junta debería centrar más atención en la divulgación y la coordinación con relación a cada uno de estos grupos, en lugar de centrarse más estrechamente, por ejemplo, en actividades y financiación dirigidas a los sindicatos de los Estados Unidos y México. De manera similar, la Junta debería abordar el alcance de la cooperación y la reforma, o la falta de estas, por parte de cada uno de estos electorados, incluidos los sindicatos en México, en lugar de suponer que los patrones son responsables de todos o de la mayoría de los problemas.

3. *Aplicación de la legislación laboral: la necesidad de un análisis riguroso de los indicadores.* Hay opiniones muy divergentes con respecto a la eficacia de las leyes laborales de los EE. UU. y su aplicación. Sin embargo, en los Estados Unidos, décadas de evaluaciones de indicadores brindan una medida objetiva del punto hasta el cual la Junta Nacional de Relaciones Laborales (a la que le competen los conflictos laborales y las elecciones de representación que implican la mayor parte de los empleados del sector privado en los EE. UU., excluidos los empleados de ferrocarriles y aerolíneas) y la Junta Nacional de Mediación (a la que le competen los mismos tipos de casos relacionados con conflictos laborales y de administración de ferrocarriles y aerolíneas, y elecciones de representación) hacen respetar de manera eficaz los derechos de los empleados en los conflictos sobre derechos, y en otros casos⁹. En comparación, el Informe de nuestros colegas contiene una pequeña selección de estadísticas sin procesar sobre: la dotación de personal y los casos relacionados con el Centro Federal de Conciliación y Registro

⁸ Creemos que todas las partes interesadas, incluidos los empleados, los sindicatos y los patrones, deben tener la oportunidad de comprender los derechos y obligaciones pertinentes de la legislación laboral, y que México ha adoptado medidas considerables encaminadas a divulgarlos. Sin embargo, incluso en los Estados Unidos, varios defensores han sostenido que los empleados no comprenden suficientemente sus derechos laborales, y las gestiones de la Junta Nacional de Relaciones Laborales en 2011, encaminadas a exigir a los patrones que publiquen avisos en el lugar de trabajo con respecto a los derechos de negociación colectiva, fueron invalidadas por ir más allá de la autoridad de la Junta en virtud de la Ley Nacional de Relaciones Laborales. Véase, p. ej., *Chamber of Commerce of the United States v. National Labor Relations Board (NLRB)* [Cámara de Comercio de los Estados Unidos contra la Junta Nacional de Relaciones Laborales], 721 F.3d 152 (4º Circuito, 2013); *National Association of Manufacturers v. NLRB* [Asociación Nacional de Manufacturas contra la Junta Nacional de Relaciones Laborales], 717F.3d 947 (Distrito de D.C., 2013).

⁹ El Sr. Miscimarra, miembro de la Junta, es expresidente y exmiembro de la NLRB, y el Sr. Fortson, miembro de la Junta, es actualmente miembro de la NMB (y expresidente).

Laboral de México (“Centro Federal”) y su Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (“Junta Federal”) (Informe, pp. 32-33); las solicitudes de conciliación y los datos relacionados que tienen que ver con ciertos centros de conciliación locales divulgados por el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de la Justicia Laboral (“Consejo de Coordinación”) (Informe, p. 34); y algunas cifras sobre la dotación de personal y la tramitación de casos por los Tribunales Federales Laborales (Informe, p. 39).

En nuestra opinión, un escrutinio mucho más riguroso de los detalles con respecto a las estructuras de la legislación laboral recientemente creadas en México es fundamental para el deber de la Junta de evaluar “la forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México”. Creemos que esto requiere que la Junta obtenga y evalúe datos concretos sobre, por ejemplo, (i) el número de casos (federales y estatales) que han sido adjudicados en el pasado, (ii) el número de elecciones de dirigentes sindicales realizadas (y el número de resultados electorales de dirigentes sindicales que han sido verificados por las autoridades laborales), (iii) el número de contratos colectivos de trabajo ratificados mediante elecciones secretas, (iv) el número de casos nuevos presentados y manejados por el Centro Federal, (v) el número de casos presentados utilizándose el nuevo sistema de tribunales laborales (el que sustituyó al anterior sistema integrado por Juntas de Conciliación y Arbitraje tripartitas), (vi) el historial del Centro Federal y los tribunales laborales en cuanto al procesamiento y resolución de casos pasados y pendientes, y, lo más importante, (vii) los *resultados* en ambos conjuntos de casos. Para la labor de la Junta es indispensable un análisis riguroso sobre información fidedigna referente a estas cuestiones.

Habríamos preferido que se realizara este trabajo adicional y dedicar el poco tiempo adicional que hubiera sido necesario para que esto se incluyera en el informe de la Junta. Como consecuencia de esta omisión, el Informe de la Junta es incompleto y selectivo, lo que deja a la Junta con pocas opciones más que hacer declaraciones tan generales como “se debe dotar la suficiente cantidad de personal a las instituciones reformistas” (Informe, p 32) y “es difícil . . . evaluar” si se da lugar a “dotar de menos personal” a los “nuevos tribunales laborales” (Informe, p. 37).

4. *México ha realizado avances considerables (pero inconclusos) hacia la reforma laboral.* Como se indicó anteriormente, el Informe de nuestros colegas llega a cuatro conclusiones principales con las que estamos de acuerdo: (a) las circunstancias actuales no justifican una determinación de que México ha fallado en el “cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral” conforme al T-MEC; (b) “México ha realizado avances importantes en la implementación de la reforma a la legislación laboral del 1 de mayo de 2019, especialmente si se tiene en cuenta el impacto de la pandemia de la COVID-19”; (c) “Merecen reconocimiento las gestiones del gobierno de López Obrador, y especialmente el liderazgo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Centro Federal de Conciliación y Registro Contractual”; y (d) “aún tienen que implementarse muchos de los cambios prometidos para mejorar las vidas de los trabajadores, particularmente en lo que respecta a la democracia sindical, la libertad sindical, y la negociación colectiva” (Informe, p. 45). Sin embargo, al leer el Informe de nuestros colegas, incluidas sus muchas recomendaciones, uno fácilmente podría alejarse con la impresión de que la reforma de la legislación laboral en México está fracasando. Como se refleja en las conclusiones de nuestros colegas, expuestas previamente, esta Junta acuerda de forma

unánime que México ha seguido logrando un progreso impresionante en sus gestiones de reforma laboral y en el establecimiento de instituciones eficaces para la aplicación significativa de la legislación laboral.

Dentro de los Estados Unidos, se reconocen los méritos considerables de los comités pertinentes en el Congreso, la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales (ILAB, por sus siglas en inglés) del Departamento del Trabajo de los EE. UU., la Oficina Laboral del Representante Comercial de los EE. UU. y el ILC, los cuales han emprendido gestiones considerables para ayudar a garantizar que las reformas laborales de México sean importantes en su planeación y aplicadas adecuadamente en la práctica. Esto se ha reflejado en financiamiento por parte del Congreso de los EE. UU., una cantidad de labor considerable por parte de la ILAB, coordinación con funcionarios gubernamentales en México y Canadá, la creación del Capítulo Laboral y los Mecanismos de Petición de Respuesta Rápida, y presentación de informes y monitoreo independientes por parte de la Junta.

Todo el mundo también está de acuerdo en que este arduo trabajo sigue sin terminar. Como observaron los miembros Marculewicz y Miscimarra en diciembre de 2020: “México se ha comprometido a la implementación de grandes reformas a la legislación laboral que afectarán prácticas fundamentales de relaciones laborales, la manera en que operan los sindicatos, la índole de la representación de los empleados y otros aspectos importantes de la negociación colectiva y las relaciones entre trabajadores y patrones en México. Estas son tareas enormes”¹⁰. Nuestros colegas están de acuerdo obviamente, como se refleja en su declaración de que “A pesar de estos desafíos, el gobierno mexicano ha continuado sus gestiones de crear las instituciones requeridas, de reformar reglamentos y prácticas y de empezar a poner nuevos y más amplios derechos en las manos de los trabajadores mexicanos” (Informe, p. 40).

Como se indicó anteriormente, no confluimos en las opiniones de nuestros colegas expresadas en este Informe. No obstante, no hay desacuerdo entre los miembros de la Junta con respecto a la importancia de las políticas y los objetivos incorporados al T-MEC y la Ley de Implementación. De manera prospectiva, la Junta continuará desempeñando esta responsabilidad de monitorear y evaluar la implementación de las reformas laborales de México y la forma y la medida en que se aplica la legislación laboral en México¹¹.

KYLE H. FORTSON
STEFAN J. MARCULEWICZ
PHILIP A. MISCIMARRA
CHARLOTTE M. PONTICELLI

7 de julio de 2021

¹⁰ Declaración aparte, p. 1.

¹¹ Sección 4671 del título 19 del Código de los Estados Unidos (donde se destaca que la Junta es “responsable de monitorear y evaluar la implementación de la reforma laboral de México y el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral”).