

Reforma a la Justicia Laboral en México: ¿Hará justicia a las trabajadoras(es)?

ACTUALIZACIÓN

Red de Solidaridad de la Maquila

Enero 2018

Escribimos esta actualización en momentos de transición e incertidumbre. Las defensoras(es) de los derechos laborales en México se están preparando para la apertura de sesiones del Senado el 1° de febrero, cuando comience el debate sobre dos proyectos de ley contradictorios que definirán cómo y hasta qué grado se implementará la reforma constitucional al sistema de justicia laboral del país. Al mismo tiempo, se están llevando a cabo negociaciones difíciles del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo cual podría afectar el proceso de reforma de la justicia laboral en México. Aunque es imposible predecir cómo se desarrollarán los eventos en México o cuál será el impacto que los resultados de las negociaciones del TLCAN tendrán sobre las decisiones de reforma de la legislación laboral, esperamos que esta revisión de los desarrollos de los últimos meses proporcione un contexto para comprender mejor el debate y los temas planteados.

En febrero de 2017 se convirtió en ley una Reforma Constitucional al sistema de justicia laboral, suscitando esperanzas en México e internacionalmente de que las juntas tripartitas de conciliación y arbitraje existentes sean reemplazadas por nuevas instituciones imparciales, independientes y transparentes.

Controladas por representantes de sindicatos corporativos, poderes ejecutivos de gobiernos estatales y el gobierno federal y organizaciones de empleadores, las juntas son criticadas por bloquear el registro de sindicatos independientes y por registrar “contratos de protección patronal” firmados por empleadores y sindicatos no representativos sin el conocimiento o consentimiento de las trabajadoras(es) afectadas.

Al mismo tiempo que la eliminación de las juntas, la Reforma Constitucional también ofrecía esperanzas de que las trabajadoras(es) tendrían el derecho a elegir su sindicato y a votar sobre su contrato colectivo de trabajo (CCT). Sin embargo, el lenguaje constitucional se enfoca en principios y no en los detalles operativos y por lo tanto la reforma no es precisa sobre cómo se determina el apoyo de las trabajadoras(es) a un CCT o al sindicato que lo firma. Tampoco está claro

si las trabajadoras(es) podrían votar sólo en el CCT original o también sobre el contenido de las revisiones bianuales al CCT negociadas. Estas cuestiones deben ser resueltas por las reformas correspondientes a la Ley Federal del Trabajo y otra legislación de implementación.

En julio de 2017, la RSM publicó un **Documento Informativo** sobre la reforma de la justicia laboral, el cual plantea interrogantes pendientes, así como escenarios contradictorios sobre diferentes lenguajes en las precisiones de implementación.¹ En ese documento, señalamos que cuando el presidente Peña Nieto presentó al Congreso la Reforma Constitucional en abril de 2016, también presentó un proyecto de reforma de la Ley del Trabajo, el cual seguía en general la intención y el espíritu del proyecto de reforma constitucional.²

Este proyecto quedó estancado en el Congreso siendo ignorado, el menos públicamente, por los representantes electos, funcionarios del Poder Ejecutivo, el sector privado, la sociedad civil y los medios de difusión. Esto se debe en parte al secreto que se impuso al debate parlamentario de este tema. Las negociaciones sobre el contenido de la legislación de implementación han sido limitadas a los sectores de poder tradicionales, y se han dado a puertas cerradas, sin un diálogo público con sindicatos independientes, expertos en derechos laborales o actores de la sociedad civil.

El 28 de julio, 14 marcas de indumentaria dieron a conocer una carta conjunta al Secretario del Trabajo de México, Jesús Alfonso Navarrete Prida, declarando su apoyo a la Reforma Constitucional y su esperanza de que facilitaría el camino para que las trabajadoras(es) pudieran gozar de sus derechos reconocidos internacionalmente a la libertad de asociación y negociación colectiva.³ A la fecha ninguna de las empresas firmantes ha recibido una respuesta formal de la Secretaría del Trabajo.

El 8 de noviembre, el Comité México del Grupo de las Américas y la RSM copatrocinaron un foro en la Ciudad de México titulado “¿Eliminará los obstáculos a los derechos de las trabajadoras(es) la reforma a la justicia laboral en México?”, con la participación de 26 representantes de marcas y fabricantes de indumentaria, organizaciones internacionales de derechos laborales, de las embajadas de Canadá y EE.UU., y cuatro expertos en derechos laborales de instituciones mexicanas e internacionales.

Aunque cuando se realizó el foro había muy poca información disponible públicamente en relación al contenido de la legislación de implementación y el momento de su aprobación por el Congreso, los expertos en derechos laborales que hablaron en el foro hicieron varias observaciones y predicciones que resultaron estar bien fundadas, incluyendo las siguientes:

- Ni el presidente, ni el Secretario del Trabajo, ni el PRI presentarían una propuesta para la legislación secundaria. Esa observación se basaba en declaraciones una representante del Secretario del Trabajo en una reunión el día anterior. El hecho de que no se mencionara en esa reunión la propuesta de abril de 2016 de Peña Nieto planteó preocupaciones de que la propuesta estaba siendo abandonada por el gobierno.
- El sector empresarial estaba cabildeando por cambios no relacionados a la ley del trabajo, por ejemplo sobre subcontratación. Los expertos en derechos laborales anticipan que los empresarios podrían negociar menores controles en subcontratación a cambio de conceder más derechos asociativos y protección negociadora para las trabajadoras(es).
- Las juntas serán eliminadas sin importar cómo las nuevas instituciones sean establecidas, reguladas y qué personal las dirija. Sin embargo, la nueva institución encargada de registrar sindicatos y CCTs y de realizar conciliaciones obligatorias entre trabajadoras(es) y empleadores es probable que siga el modelo tripartito.

¹ www.maquilasolidarity.org/es/reforma-justicia-laboral-mexico

² www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-28-1/assets/documentos/5_INI_EF_Ley_Federal_Trabajo.pdf

³ www.maquilasolidarity.org/es/14-marcas-dan-conocer-una-carta-conjunta-en-apoyo-la-reforma-de-la-justicia-laboral-en-mexico

- Los contratos de protección ahora pueden ser declarados inconstitucionales (independientemente del resultado final de la legislación de implementación), y las trabajadoras(es) y sus organizaciones podrían llevar casos para desafiar nuevos CCTs firmados a través del sistema judicial hasta la Suprema Corte.
- Cualquier legislación de implementación que pareciera retroceder en compromisos de la reforma constitucional podría resultar en juicios constitucionales a la Suprema Corte.

Un mes después del foro, sin noticias en el Congreso y previo al receso invernal del mismo, dos senadores del PRI, que además son dirigentes de las dos mayores confederaciones sindicales corporativistas – la CTM y la CROC – presentaron un proyecto de legislación de implementación al Senado. Ha sido bien documentado que estos dos dirigentes han firmado numerosos contratos de protección y han obstruido el acceso de las trabajadoras(es) a la justicia laboral.⁴ Aun cuando fue presentado por los dos senadores, se cree que el proyecto se originó en el sector privado y está respaldado por el Poder Ejecutivo del Gobierno Federal.⁵

Expertos en derechos laborales han publicado varios análisis sobre el proyecto de CTM/CROC/PRI, entre ellos Arturo Alcalde, quien habló en el foro del 8 de noviembre.⁶ Lo que caracterizan como el “proyecto de contrarreforma” incluye numerosas propuestas regresivas que van más allá del tema de la justicia laboral, incluyendo un debilitamiento de las regulaciones sobre tercerización y transparencia sindical.

Las disposiciones más relevantes sobre la reforma constitucional reflejan las preocupaciones resaltadas en el foro de noviembre:

- Reestablecer el sistema tripartito en la nueva institución encargada de registrar sindicatos y CCTs, con representantes de los sindicatos oficiales en las misma, al igual que lo hacían en las juntas.
- No menciona el derecho de las trabajadoras(es) a votar sobre los CCTs, dejando por lo tanto el derecho a seleccionar el sindicato en manos del empleador, junto con el poder de retener ese sindicato en contra de los deseos de las trabajadoras(es).
- Crea una serie de obstáculos judiciales y prácticos que harían extremadamente difícil, si no imposible, que un sindicato independiente pueda obtener el registro o que las trabajadoras(es) puedan cambiar sindicatos cuando un sindicato de protección tiene la titularidad de un CCT.
- Permite a los empleadores despedir a trabajadoras(es) sin notificación escrita que explique los motivos del despido, haciendo así más fácil despedir a quienes apoyan a sindicatos independientes, y haciendo más difícil a las trabajadoras(es) demandar judicialmente a sus empleadores por despido injustificado.

Por lo que sabemos, el proyecto no fue debatido en el Senado antes del receso del Congreso en diciembre. Sin embargo, el proyecto será considerado en febrero cuando reanude el Congreso. Todo o partes del mismo podrían ser aprobados para el 24 de ese mes, que marca el primer aniversario de la aprobación de la Reforma Constitucional y la fecha tope para aprobar la legislación de implementación.

⁴ Tereso Medina es un dirigente de la CTM en el Estado de Coahuila conocido por firmar contratos de protección y que controla personalmente 50 sindicatos. El líder nacional de la CTM, Carlos Aceves del Olmo ha criticado públicamente a Medina por presentar el proyecto sin el aval de la CTM. Sin embargo, su crítica se enfoca en la sección del proyecto que eliminaría restricciones a la tercerización, y no en aquellas secciones que preservarían el sistema tripartito y los contratos de protección.

⁵ En una correspondencia del 27 de diciembre de 2017 a la OIT, la Misión Permanente de México en la ONU respondió a las críticas de la AFL-CIO al proyecto de la CTM/CROC. La defensa detallada del proyecto por parte del gobierno mexicano aún antes de ser debatido en el Senado sugiere que este proyecto, y no la propuesta de Peña Nieto de abril de 2016, tiene ahora el respaldo pleno del gobierno.

⁶ Ver dos artículos de Arturo Alcalde publicados en *La Jornada*: “La iniciativa laboral Peña Nieto-Meade en 10 puntos” del 6 de enero de 2018 y “Grotesca iniciativa deforma laboral” del 9 de diciembre de 2017.

Mientras tanto, un senador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó un segundo proyecto de ley. Este proyecto fue desarrollado por la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), la central sindical independiente más importante de México. A diferencia del proyecto de ley de CTM/CROC/PRI, el proyecto de UNT/PRD incluye los siguientes elementos:

- Los nuevos tribunales laborales deben ser integrados con jueces que tengan personal bien entrenado y recursos para poder resolver conflictos individuales y colectivos.
- El requisito de conciliación debe estar restringido a casos individuales y no se debe aplicar a conflictos colectivos, tales como la titularidad del CCT.
- Los conflictos sobre qué sindicato debe tener la titularidad de un CCT deben ser resueltos por voto personal, libre y secreto.
- Un CCT inicial no entra en vigor a menos y hasta que las trabajadoras(es) cubiertas por el mismo hayan votado a favor de sus disposiciones. Una vez que se aprueba el CCT, sin embargo, no se requiere una votación cuando se renegocia revisiones del contrato cada dos años.
- Si un empleador se niega a firmar el CCT después que una mayoría de trabajadoras(es) haya votado a favor de sus disposiciones, el sindicato tiene derecho a emplazar a huelga.

Entre ahora y el 24 de febrero, aumentará el cabildeo entre quienes apoyan los dos diferentes proyectos, el de CTM/CROC/PRI y el UNT/PRD.⁷ El 14 de diciembre, el Observatorio Ciudadano sobre la Justicia Laboral, del cual la RSM forma parte, emitió una declaración pública dirigida al Poder Ejecutivo Federal, Senadores y miembros de la Cámara de Diputados, la OIT, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Confederación Sindical Internacional (CFI), que incluye una lista detallada de preocupaciones y propuestas en relación a la legislación secundaria.⁸

El Senado reanuda el 1° de febrero, tres semanas antes de la fecha tope del 24 de febrero establecida para la aprobación de la legislación de implementación. Nuestros socios laborales mexicanos anticipan que habrá muchas negociaciones e intercambios en el mes entre los distintos partidos políticos y los intereses económicos y políticos sobre el contenido de la ley que se vaya a aprobar finalmente. En otras palabras, quizá veamos aspectos de ambos proyectos en la legislación final.

El debate sobre la legislación secundaria se está llevando a cabo con el trasfondo de un posible replanteo del TLCAN. Esto ha dado el contexto de presión por parte de sindicatos en los tres países del Tratado de asegurar no sólo una condicionalidad laboral que se haga cumplir en el acuerdo, sino también que la ley mexicana sea consistente con las normas y estándares de la OIT antes de que se firme el Tratado. El 24 de enero de 2018, 183 miembros del Congreso de EE.UU. enviaron al Representante Comercial de EE.UU. una carta expresando preocupaciones sobre la supresión de derechos laborales y los salarios en México, así como la falta de un progreso genuino en las reformas a la justicia laboral mientras se está renegociando el TLCAN. Desde la elección de Donald Trump, sin embargo, el foco de las propuestas comerciales y demandas estadounidenses ha cambiado de presiones por mejores estándares laborales, por ejemplo, como condición de la participación de México en el Acuerdo Transpacífico, a demandar preferencias comerciales para los EE.UU. sobre México y Canadá. Como resultado, México siente menos presión de su mayor socio comercial para implementar plenamente las reformas a la justicia laboral.

En contraposición, la elección de un gobierno Liberal en Canadá resultó en un mayor énfasis de este gobierno en fortalecer las disposiciones sobre estándares laborales en la renegociación del TLCAN. Queda por verse, sin embargo, hasta dónde el gobierno canadiense mantendrá su posición sobre derechos laborales a la luz de la posibilidad de que EE.UU. se retire de las renegociaciones.

⁷ Aunque la propuesta de reforma presentada por el presidente Peña Nieto al Senado pareciera haber desaparecido, sigue siendo posible que forme parte del debate en febrero.

⁸ www.maquilasolidarity.org/sites/maquilasolidarity.org/files/resource/Observatorio_Reforma_Laboral_Desplegado_2017.pdf

A pesar de la cada vez mayor especulación de que Trump pueda invocar el Artículo 2205 del TLCAN de dar seis meses de aviso de la retirada de EE.UU. del Tratado, hay también nuevos desarrollos que podrían extender las negociaciones y el espacio para influir al gobierno mexicano sobre la legislación secundaria. Por ejemplo, durante la sexta ronda de negociaciones en Montreal, Canadá presentó dos nuevas propuestas para para aumentar el contenido norteamericano en automóviles y camiones manufacturados en y transportados entre los tres países y para redefinir qué procesos son incluidos bajo contenido estadounidense. Esas propuestas fueron ofrecidas como alternativa a la propuesta de EE.UU. de 85% de contenido norteamericano para calificar por envíos libres de tarifas entre los tres países y 50% de contenido estadounidense para la venta de vehículos sin aranceles en los EE.UU.

Trump ha expresado también su disposición a postergar la conclusión de las negociaciones hasta después de las elecciones mexicanas del 1º de julio. Por supuesto que es difícil predecir qué acciones tome la administración Trump eventualmente o cómo respondería el Congreso estadounidense a esas acciones. Es importante señalar también que la Autoridad de Promoción del Comercio de Trump expira en julio de 2018, y que las elecciones

intermedias de noviembre de 2018 para el Senado y la Cámara de Representantes pueden cambiar la composición de las fuerzas en el Congreso.

Cualquiera fuere el resultado de las negociaciones del TLCAN, el debate sobre la legislación de implementación de la Reforma Constitucional en el Senado y Cámara de Diputados de México, y las próximas elecciones en México y los EE.UU., podemos asegurar que habrá una presión constante, tanto en México como internacionalmente, para que el gobierno cumpla su promesa de realizar cambios fundamentales en el sistema de justicia laboral.

Los sindicatos mexicanos y globales, por ejemplo, están trabajando para asegurar que la OIT sea informada de las señales de que el gobierno mexicano está retrocediendo en sus compromisos de implementar plenamente la reforma constitucional de la justicia laboral. Mientras tanto, la AFL-CIO y la UNT han anunciado que presentarán una queja bajo el acuerdo laboral paralelo existente en el TLCAN acusando de que por el simple hecho de promover el proyecto CTM/CROC/PRI, el gobierno mexicano está violando sus obligaciones de “proveer altos estándares laborales” y “esforzarse en mejorar esos estándares.”⁹

La RSM continuará monitoreando e informando sobre desarrollos en este tema de importancia crítica. Sigue siendo un interrogante si la promesa de febrero de 2017 de una Reforma Constitucional para llevar justicia a las trabajadoras(es) será cumplida o si se mantendrá el statu quo.¹⁰

▶ Haga clic en la página de Facebook de “[Reforma Laboral MX](#)” que también incluye unos videos excelentes y la página web “[Reforma Laboral para Todos](#).”

⁹ <https://www.reuters.com/article/us-trade-nafta-labor-exclusive/exclusive-u-s-mexican-unions-to-file-nafta-complaint-over-labor-bill-idUSKBN1FE1ZE> (en inglés).

¹⁰ Este trabajo está apoyado en parte por un subsidio del Labour Program of Employment and Social Development Canada (ESDC).