

DÉCIMA SECCIÓN

EL ACUERDO LABORAL DEL TLCAN
Y LAS REALIDADES DEL MERCADO LABORAL EN MÉXICO

UNA INESPERADA E HISTÓRICA REFORMA LABORAL EN MÉXICO 2017*

ARTURO ALCALDE JUSTINIANI

Sin duda, la reforma al artículo 123 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017, es la más importante en los últimos cien años desde el nacimiento de nuestra Carta Magna, ya que plantea cambios fundamentales al modelo laboral, incluyendo el sistema de justicia y el ejercicio de los derechos colectivos. Sin embargo, la confirmación de tan ambiciosa pretensión dependerá de su eficacia real, particularmente si se logra transitar hacia un auténtico estado de derecho en materia laboral. Asimismo, depende de si los cambios en las normas procesales sustantivas de la nueva legislación logran arribar a un sistema de justicia acorde con la naturaleza social de esta rama del derecho, y si se consigue superar los obstáculos que impiden que los trabajadores se organicen con libertad y negocien sus condiciones de trabajo con sus empleadores.

En términos concretos, implicaría superar y dejar atrás el gigantesco cáncer que significan los contratos colectivos de protección patronal, simulaciones de acuerdos firmados a espaldas de los trabajadores, y rescatar el ejercicio de derechos fundamentales frente al secuestro de que han sido objeto en un modelo corporativo altamente sofisticado y permeado por una corrupción galopante.

Está por verse cuál será en la práctica la verdadera dimensión de esta reforma. Por ello es esencial que se conozca y que los distintos actores sociales participen activamente en la nueva arquitectura que la condiciona. Esta es la tarea de quienes quieren un sistema laboral que reconozca el valor del trabajo digno y el desarrollo productivo sustentable en beneficio de la población.

* Este trabajo fue publicado originalmente en el libro *Reforma al artículo 123 constitucional*, coordinado por Héctor Arturo Mercado, Editorial Tirant Lo Blanch. El autor agradece a Elena Jaloma Cruz la corrección de estilo del presente trabajo.

UN LARGO ANTECEDENTE

Desde la campaña del candidato presidencial Carlos Salinas de Gortari en 1987, se anunció el intento de llevar a cabo una reforma laboral. El tema era impulsado principalmente por el sector empresarial, que buscaba darle un sustento normativo a prácticas que se llevaban a cabo en sentido contrario al marco legal, como la contratación precaria de los trabajadores, el pago por horas y la indebida clasificación del personal como trabajadores de confianza; todo ello en un esquema de salarios bajos y férreo control gremial.

Durante varios años se realizaron reuniones y foros, y ya en el sexenio de Ernesto Zedillo, en el año 2000, Carlos Abascal —entonces dirigente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex)— definió este proceso como la necesidad de una “Nueva Cultura Laboral”. Ocupando ya el cargo de secretario de Trabajo y Previsión Social en el gobierno de Vicente Fox, el mismo Abascal convocó a un “Diálogo Nacional” sobre el tema a través de distintas instancias tripartitas, para integrar una Comisión Central y otra de Elaboración, en la búsqueda de un proyecto de reforma laboral.

Las comisiones trabajaron por más de un año. Sin embargo, fracasaron en su intento, toda vez que no había intención de transitar hacia la transformación que requería el país, sino —por el contrario— preservar los vicios que agobiaban el modelo laboral. Por una parte, los representantes del sindicalismo tradicional convocados buscaban que nada cambiara; por otra, el sector empresarial alegaba que el proceso de globalización obligaba a reducir el carácter protector de la ley laboral y reclamaba un proceso de flexibilización en temas puntuales, entre ellos, la estabilidad en el empleo mediante nuevos contratos temporales, así como la legalización de la subcontratación y el pago por horas sin prestaciones, y la imposición de obstáculos al ejercicio del derecho de huelga y a las demandas de titularidad del contrato colectivo, para consolidar lo que ellos consideraban un derecho patronal irrenunciable: designar al sindicato que afiliase a sus trabajadores.

En paralelo, las propuestas de transparencia, democracia gremial, participación de los trabajadores en la negociación colectiva y cualquier referencia al voto secreto, fueron rechazadas de inmediato. Los sectores empresariales, del sindicalismo oficial y del gobierno nunca estuvieron de acuerdo, ni siquiera para analizar la propuesta de la representación del sindicalismo democrático, el cual ocupaba dos lugares en la mesa representando a la Unión Nacional de Trabajadores.

Es importante mencionar que esta representación incluyó dentro de su propuesta integral, la necesidad de realizar un diagnóstico del modelo labo-

ral para que éste se ajustara en el futuro a las necesidades del país, entendiendo que el bienestar de la población debía ser de interés común. Para lograr estos avances, señalaron que se requería superar los vicios corporativos y las prácticas de simulación que impedían un verdadero diálogo productivo entre trabajadores y empresarios, y que en consecuencia había la necesidad de incluir políticas públicas que coadyuvaran a un proceso de modernización integral. También destacó el reclamo de contar con un sistema de justicia que no estuviera controlado por el Poder Ejecutivo Federal o local, y que —en cambio— podrían ser jueces de lo social, laborales, independientes o vinculados al Poder Judicial, señalando que lo importante era que el juzgador no estuviera controlado como sucedía con las Juntas de Conciliación y Arbitraje (formalmente tripartitas, pero siempre sujetas a la consigna del Poder Ejecutivo Federal o local).¹

En fin, ante el fracaso de las negociaciones se generaron varias iniciativas de ley de reforma laboral, que —en resumen— respondieron a dos visiones del mundo del trabajo distintas. El sector democrático reclamaba, además de la desaparición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la creación de un Registro Público Nacional de Sindicatos y Contratos Colectivos, y de un Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. La segunda visión consistía en poner en el centro la flexibilización del mercado de trabajo y la reducción de garantías para los trabajadores, así como la inclusión de reglas colectivas que permitieran consolidar los llamados contratos de protección patronal.

La posibilidad de cambio en el sistema de justicia ni siquiera se admitió como tema de diálogo.

LA REFORMA LABORAL DE 2012

La reforma laboral de 2012 tuvo como punto de partida una iniciativa presidencial de Felipe Calderón, que contó con el apoyo de Javier Lozano —entonces secretario de Trabajo—, la cual era sumamente lesiva para los trabajadores. Sugería, por ejemplo, la posibilidad de la subcontratación con tan sólo cubrir los derechos mínimos expresados en el salario y la seguridad social, pretendía abaratar el despido mediante la limitación de los salarios caídos en caso de juicio —culpando a los trabajadores de la lentitud de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (JCA)— y, en general, hacía suyas las pretensiones empresariales del sector más conservador.

¹ La inoperancia del sistema de justicia fue acreditada por múltiples ejemplos en estas comisiones, a propósito de la parcialidad de dichas instancias y la gigantesca influencia que ejercía el sector empresarial en sus decisiones.

La propuesta Calderón-Lozano no logró muchas de sus pretensiones. Aunque se limitaron los salarios caídos y se crearon nuevas formas de contratación temporal, se incluyó el pago por horas, pero condicionado. En materia de subcontratación, se rechazó la absurda propuesta presidencial y se fijaron otras reglas más razonables, entre ellas, la prohibición de la subcontratación de carácter general, la necesidad de justificarla por la especialidad de la actividad subcontratada, y la obligación de respetar el principio de igualdad salarial entre trabajadores subcontratados y propios. En materia colectiva, se contempló el voto secreto para la elección de representantes sindicales; sin embargo, no se admitió incluirlo en la ley para la solución de disputas intergremiales, y menos aún para la firma de los contratos colectivos de trabajo —como lo planteó en una Jornada Nacional el sindicalismo democrático— bajo el artículo 388 Bis.

CUADRO 1
SINDICATO

<i>Tema</i>	<i>Actualmente</i>	<i>Con la Reforma</i>	<i>Riesgos</i>
Autoridad que registra los sindicatos	En materia federal registra la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En materia local las Juntas de Conciliación y Arbitraje.	Registro el nuevo organismo descentralizado nacional, ya que se federaliza el registro de todos los sindicatos.	La normatividad del organismo, la pretensión de introducir el <i>tripartismo</i> en su gobierno. La idoneidad de quien resulte electo como su titular.
Elección de dirigentes	En la práctica los trabajadores no participan democráticamente en la elección y los líderes se reeligen. En la reforma de la ley en 2012 se estableció el voto secreto pero no se cumple.	Se establece el voto personal, libre y secreto conforme a procedimientos estatutarios.	Que continúe el incumplimiento de la norma, y que los procedimientos estatutarios hagan ineficaz la elección democrática de dirigentes.
Solución de conflictos intergremiales	Lo resuelven las JCA (federal o locales) con base en voto secreto por disposición de jurisprudencia y no por ley. En la reforma de 2012 no se quiso incluir en la ley.	Lo resuelve el Poder Judicial y local con base en voto personal, libre y secreto.	Debe ser concentrado el procedimiento, que no se exijan requisitos que lo inhiban, y que no intervenga el patrón en el proceso.

FUENTE: elaboración propia con base en CPEUM: 2016; CPEUM: 2017, y LFT: 2015.

TIEMPOS DE JUSTICIA COTIDIANA

La reforma de 2012 no dejó contento a nadie, además de que temas como el de la subcontratación y la elección de dirigentes por voto secreto fue ignorada en la práctica, imponiéndose los intereses corporativos, mientras el Estado renunciaba a sus obligaciones fiscalizadoras. Así las cosas, el 27 de noviembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto propuso al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) llevar a cabo una consulta nacional en materia de justicia cotidiana, con el fin de hacer más eficaz el acceso a la justicia en México.

Años atrás, en el año 2003, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había llevado a cabo ya una consulta para lograr modernizar el sistema de justicia en México, cuyo resultado fue la elaboración del Libro Blanco de la Reforma Judicial. La propuesta de Peña Nieto daba continuidad a este esfuerzo, y para ello el CIDE llevó a cabo, junto a otras instituciones, quince foros presenciales en doce entidades de la República sobre distintos temas —como justicia laboral, ciudadana, familiar, empresarial, comunitaria, tanto en los tribunales como en las escuelas—, que se desarrollaron durante los meses de enero y febrero de 2015. Sumados a otros esfuerzos paralelos a nivel local, se generaron 217 propuestas en distintas materias, entre ellas, mejoras regulatorias, protección al consumidor, reglas mercantiles; y en uno de los puntos relativos a las JCA, se señaló que resultaba impostergable revisar su diseño, afirmándose que “Una de las primeras tareas sería revisar la estructura tripartita de las Juntas y su eventual incorporación a los poderes judiciales” (V/A, 2015:25).

La propuesta en materia de justicia laboral no fue bien vista por los sectores que preveían riesgos para sus intereses con el cambio propuesto, razón por la cual —a pesar de que la recomendación planteada en el Informe Final dado a conocer el 27 de abril de 2015 incluía al CIDE para encabezar el diálogo para este cambio— se dejó fuera a la institución en la continuación del proyecto.

UNA COMISIÓN SECRETA EN PALACIO NACIONAL

En contraste con el carácter abierto que había caracterizado la consulta encabezada por el CIDE, posteriormente la reforma laboral fue encargada a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, la cual —de manera creciente— se fue convirtiendo en el instrumento para impulsar las reformas legislativas. Se integró así una Comisión Secreta integrada por catorce personas: por una parte, diez representantes de distintas dependencias del

poder Ejecutivo Federal y, por otra, un representante del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), otro del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (Imco), otro de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE), y uno más del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC).

Los temas relativos a la revisión de la integración de las JCA y la necesidad de legitimar la contratación colectiva mediante la consulta a los trabajadores, no formaron parte de las conclusiones de esta comisión, a pesar de que el representante de la UNAM insistió reiteradamente en ello.

DOS INICIATIVAS INESPERADAS DEL 28 DE ABRIL DE 2016

De manera imprevista —y con un contenido totalmente distinto a las conclusiones de la Comisión Secreta que había trabajado en Palacio Nacional—, el 28 de abril de 2016, el Ejecutivo Federal envió dos iniciativas de reforma al Senado de la República: la primera planteando la modificación de la Constitución (Senado de la República, 2016) y, la otra, la de la Ley Federal del Trabajo, LFT (Presidencia de la República, 2016).

La reforma constitucional planteó esencialmente seis puntos:

Primero. La desaparición de las JCA y la asignación de sus facultades a los poderes judiciales, federal y locales.

Segundo. La creación de un organismo público descentralizado a nivel nacional, que tendrá por tarea el registro de todos los sindicatos y contratos colectivos; esto es, de aquellos que hasta ahora eran competencia de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (JLCA) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), cuyo titular será electo por seis años por el Senado —con una votación mínima de dos terceras partes—, de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal.

Tercero. El establecimiento de la obligación de que las partes que acudan a juicio se sometan a un proceso de conciliación breve; función que será desempeñada en materia federal por un organismo descentralizado federal, y a nivel local por “centros de conciliación” que operarán en cada estado, y que también tienen el carácter de organismos descentralizados.

Cuarto. La elevación a rango constitucional de la contratación colectiva, mediante una figura nueva de alcances inciertos denominada “libertad de contratación colectiva”, que parece contrastar con la obligatoriedad que caracteriza a la vigente, y señalando dos principios: *a)* la representatividad de las organizaciones sindicales, y *b)* la certeza en la firma, el registro y el depósito de los contratos colectivos.

Quinto. El establecimiento del voto secreto como vía para la elección de representantes sindicales y la resolución de los conflictos intergremiales, así como para acceder a la firma de los contratos colectivos de trabajo.

Sexto. El establecimiento de un periodo de un año para que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados generen las adecuaciones legislativas que sean necesarias, y el sometimiento en el mismo periodo del Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores, la terna para la designación del titular del organismo descentralizado.

La segunda iniciativa, referente a la LFT, incluye la reforma de tres artículos —el 390, el 895 en sus fracciones III y IV y el 931— y la adición de otros cuatro relacionados con el recuento: los artículos 390 Bis, 390 Ter, 931 Bis y 931 Ter (Presidencia de la República, 2016).

En esta iniciativa se contempla un procedimiento para el registro del contrato colectivo inicial muy sofisticado y casi imposible de cumplir en la práctica. Además —absurdamente—, se hace depender del impulso patronal, porque corresponde a éste gestionar el registro del contrato, debiendo presentar los siguientes documentos: la copia del proyecto de contrato colectivo; el registro de nómina con comprobantes de pago, lista de funciones esenciales y permanentes; las listas de puestos de trabajo con nombres, seguridad social y fecha de contratación; la acta constitutiva; la copia de documentos fiscales; y la inscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social.

En la iniciativa se agrega que la autoridad registral confirmará el lugar y la existencia de trabajos “permanentes y esenciales” directamente relacionados con el objeto social, con el fin de comprobar la existencia de al menos 20 trabajadores con ese tipo de funciones. Adicionalmente, se deberá comprobar que al menos 30% de los trabajadores apoyan al sindicato que propone el patrón, así como la constancia de que los trabajadores recibieron copia del estatuto y la toma de nota.

Se agrega a este procedimiento el señalamiento de que la autoridad notificará a los trabajadores cubiertos por el proyecto del contrato colectivo, y les entregará tarjetas electrónicas o físicas con una serie de datos (como nombre, seguridad social, puesto, fecha de contratación, constancia de recepción y confirmación de que apoya el proyecto). En cinco días se podrán enviar las tarjetas a un portal de internet, o en diez para devolver las tarjetas físicas con un plazo adicional de cinco días, para confirmar el cumplimiento. Si hay quejas, se realizará una investigación mediante la entrevista a una muestra representativa de los trabajadores, y si se comprueba fraude, interferencia o coacción, se impondrán sanciones penales.

Por lo que se refiere al recuento, se incluye también un procedimiento que parte de un padrón que se elabora a partir de la información brindada a la autoridad, quien da vista a las partes citando a una audiencia dentro de los

CUADRO 2
CONTRATACIÓN COLECTIVA

<i>Tema</i>	<i>Actualmente</i>	<i>Con la Reforma</i>	<i>Riesgos</i>
Firma de contrato colectivo	No se contempla la opinión del trabajador. La práctica común es que el patrón escoja al sindicato de su preferencia.	Debe consultarse al trabajador mediante voto personal, libre y secreto.	Que el procedimiento no sea sencillo ni eficaz.
			Que se excluya a los centros de trabajo pequeños.
			Que el patrón influya o condicione la firma del contrato para favorecer al sindicato de su preferencia.
Depósito del contrato colectivo	Se deposita ante las juntas federales o locales según la competencia por rama de actividad.	Se deposita en todos los casos ante el organismo descentralizado (órgano nacional).	Que se refleje auténticamente la voluntad de los trabajadores.
			Que no se exijan requisitos que obstaculicen la contratación colectiva.

FUENTE: elaboración propia con base en CPEUM: 2016; CPEUM: 2017, y LFT: 2015.

quince días siguientes. Posteriormente, el recuento se llevará a cabo mediante voto secreto que se desahogará en un lugar neutral con condiciones físicas y de seguridad idóneas, y mediante urnas transparentes.

Elaborar un proyecto para hacer eficaz un procedimiento que cumpla con los principios de representatividad de las organizaciones sindicales y dé certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos, no resulta fácil. Se trata de un tema complejo, sobre todo porque se enfrenta a una dura realidad en la que ha prevalecido la simulación, la corrupción y la complicidad de las autoridades laborales, todo ello con la intención de hacer efectiva la máxima de que el patrón escoja al sindicato de su preferencia y pueda impedir a toda costa cualquier intento de cambio hacia una organización distinta.

En efecto, en nuestro país la práctica común es que el empleador —comúnmente a través de su abogado— convoca al líder sindical que considere más apropiado para que éste *represente a sus trabajadores*, anunciándole la buena nueva de que ha sido seleccionado para firmar el contrato colectivo de trabajo. Por su parte, el representante sindical beneficiado es normalmente *cliente* del abogado empresarial y procede a firmar, sin chistar, el proyecto de contrato colectivo, y a partir de ese momento se asume como protector del interés patronal, teniendo claro que para mantener este privilegio su fidelidad no estará del lado de los trabajadores. En su beneficio, recibirá dividendos por la vía de las cuotas sindicales, gratificaciones especiales, posibilidad de recomendar trabajadores en la empresa y presencia en diversos organismos laborales, a los que pertenece en virtud de la afiliación sindical. Esta práctica perniciosa es la fuente de los contratos colectivos de protección patronal, que abarca la inmensa mayoría de los centros de trabajo en México.

La tarea de desarticular una práctica tan enmarañada es difícil, pues están inmersas en ella complicidades de todo tipo. Esto ha generado una cultura enraizada en la creencia de que pertenece a los empresarios el derecho a decidir sobre la vida de los sindicatos y el curso de la negociación colectiva. A esto cabe agregar la convicción que ha tenido una parte de los gobiernos durante décadas, de que este sistema es un mal necesario para dar garantías a la inversión, controlar el costo de la mano de obra y lograr la paz social; esto es, la paz de los sepulcros, producto de la inmovilidad.

En cuanto a la iniciativa en cuestión, ésta fue objeto de diversas críticas desde un principio, aún cuando habría que reconocer que tiene aspectos positivos y rescatables. Las críticas se orientan a rechazar el impulso de la firma y el proceso de registro por el empleador, el exceso de requisitos para desahogar el trámite y la condición de contar con un mínimo de veinte trabajadores. Con base en estas dos últimas condiciones se hace imposible la contratación colectiva en las pequeñas empresas, las cuales suelen tener un número menor de personas a su servicio, por lo tanto, de aceptarse estas reglas, la mayoría de los trabajadores mexicanos carecerían de la posibilidad de acceder a la negociación colectiva, reconocida como un derecho humano fundamental.

El diseño adecuado de esta iniciativa es fundamental. Si parte de un proceso de consulta que incluya también el ejercicio del derecho de huelga, la consulta debe lograr que esta reforma laboral logre los objetivos que se plantea y sea un factor favorable a la democratización del mundo del trabajo y a la recuperación de la contratación colectiva legítima, como un medio de diálogo productivo y de desarrollo nacional. Este es un tema de primerísima importancia que deberá abordarse con plena transparencia y, sin

duda, revisando la experiencia internacional que resulte aplicable. Sin embargo, esta iniciativa de ley ha quedado opacada por la trascendencia de la reforma constitucional y su carácter prioritario.

Además, debe considerarse que el Constituyente agregó cambios a la iniciativa original de reforma a la LFT, especialmente en dos temas: uno relacionado con los requisitos para el ejercicio de la huelga, y otro que establece que será mediante el voto personal, libre y secreto como deberá resolverse el acceso a la firma del contrato colectivo. Estos elementos obligan a un replanteamiento de la propuesta legislativa, tratando de preservar sus elementos positivos.

LOS MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Ha sido objeto de numerosas discusiones el tema de cuáles fueron los factores que motivaron al Ejecutivo Federal a generar una iniciativa constitucional que trastoca el viejo régimen corporativo, el cual ha tenido como sostén básico la existencia de las JCA como órganos de justicia formalmente tripartitos, pero en esencia sometidos, sobre todo en materia colectiva o en asuntos individuales considerados trascendentes, a la decisión de los poderes ejecutivos tanto en el ámbito federal como local.

En este asunto conviene tener en cuenta como antecedentes —aunque aparentemente no hayan tenido una incidencia directa respecto a la reforma de 2016— la iniciativa de reforma laboral del Partido Acción Nacional (PAN) de 1995, presentada ese año por la totalidad de su fracción parlamentaria en el Senado, la cual implicaba la desaparición de las JCA, así como varias iniciativas posteriores impulsadas por los partidos de izquierda en la misma línea.

Por lo que se refiere al resultado de la consulta encabezada por el CIDE en el contexto de la justicia cotidiana —sin desconocer su importancia—, no parece trascendente, ya que la reacción gubernamental fue rechazar la posibilidad de modificar el sistema de justicia, e incluso llegó al extremo de la exclusión de esta institución académica del proceso. Con relación a la Comisión Secreta de Palacio Nacional, en sus conclusiones no se contemplan tampoco los aspectos esenciales de la reforma constitucional, aunque debe reconocerse la destacada participación de la representación de la UNAM que —coincidiendo con el CIDE— insistía en que era fundamental contar con un auténtico sistema de justicia que no estuviese controlado por el Poder Ejecutivo.

Paralelamente, a nivel nacional existe una larga historia de lucha del sindicalismo independiente y democrático que fue sostenida por la mili-

tancia y la generosidad de los trabajadores que durante varias generaciones reclamaban un cambio de reglas del juego en favor del trabajo. Sin duda destacan las luchas del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), y más recientemente las de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), la Nueva Central de Trabajadores (NCT), y las formaciones de sindicatos en el sector educativo —particularmente activos—, la heroica lucha de los mineros y la labor de abogados y abogadas laboristas democráticos. También debe destacarse el esfuerzo de la Fundación Friedrich Ebert, que ha sido promotora de la campaña nacional contra los contratos de protección y de publicaciones y eventos orientados a impulsar un cambio democrático en nuestro país, particularmente en el ámbito de las relaciones de trabajo, aportando su amplia experiencia internacional y la lucidez de su equipo de profesionales.

Por otra parte, un factor fundamental en el cambio radical que asumió el Ejecutivo Federal en la materia, deriva sin duda del ámbito internacional. Al respecto, habría que tener presente una larga historia de quejas y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente de su Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Resoluciones, que reiteradamente año tras año advertía que en las legislaciones reglamentarias de nuestro modelo laboral —tanto del apartado A como del apartado B, aplicable a los servidores públicos— se violaban los Convenios Internacionales ratificados por nuestro país, y aquellos que sin ser ratificados eran obligatorios por formar parte de los derechos fundamentales al estar vinculados a los principios fundacionales de la propia organización internacional.

La exigencia al gobierno mexicano por parte de la OIT fue creciendo, impulsada por reclamos de las organizaciones sindicales más importantes del mundo. Desde nuestro vecino país del norte, la crítica provino de la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) y la United Electrical, Radio and Machine Workers of America (UE), así como de la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA) a nivel continental. Conviene destacar también la importancia de la Queja 2694, presentada el 5 de febrero de 2009 ante la OIT por la IndustriALL Global Union —antes Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM)—, apoyada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCS), el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSRM) y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), la cual exhibió con claridad cómo se violan los principios de libertad sindical y de contra-

tación colectiva auténtica en el modelo laboral mexicano. En esta queja se explica el funcionamiento de las instituciones en la práctica —enriquecida con ejemplos— y fue elemento fundamental para fortalecer la posición de la OIT ante la añeja costumbre del gobierno mexicano de dar información falsa y postergar reiteradamente los cambios necesarios, tanto en la legislación como en medidas prácticas para cumplir con los compromisos internacionales.

Sin embargo, el hecho que parece haber sido decisivo en este tema, se encuentra en el campo de las relaciones comerciales y económicas de México con el exterior. Durante los últimos años, el gobierno mexicano tuvo especial interés en formar parte del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), y éste imponía una serie de exigencias en materia laboral que obligaban a nuestro gobierno a modificar su legislación interna para poder respetar los derechos reconocidos en la OIT en su propia declaración.

Por ejemplo, en el artículo 19.3, Derechos laborales de aquel acuerdo, se señala:

1. Cada parte adoptará y mantendrá en sus leyes y regulaciones, y en las prácticas que deriven de estas, los siguientes derechos tal y como se establecen en la declaración de la OIT: a) Libertad de asociación, y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva (AAT, 2015:19-2).

También se definen los instrumentos jurídicos de los países parte, y se precisa en el segundo inciso c del artículo 19.1:

[...] para México, las Leyes del Congreso o reglamentos y disposiciones promulgados de conformidad con las leyes del Congreso y, para los efectos de este capítulo, se incluye la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (AAT, 2015:19-1).

Asimismo, fue de gran trascendencia la declaración formulada por el representante del gobierno de Estados Unidos ante el Comité de Aplicación de Normas de la 104ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), celebrada en junio de 2015 con motivo de la revisión del cumplimiento del gobierno mexicano del Convenio 87, sobre libertad sindical. En este marco, en relación a los contratos colectivos de protección patronal el representante estadounidense señaló que:

La persistencia de falsos sindicatos, o “contratos de protección”, sigue siendo el mayor reto en México y constituye una grave abrogación del derecho a la libertad de asociación, en particular, los contratos colectivos se negocian

y son concluidos con estos sindicatos de protección sin el conocimiento y consentimiento de los trabajadores, a menudo antes de que las empresas abran, y proporcionando beneficios mínimos ya requeridos por la Ley (Gobierno de Estados Unidos, 2015).

El mismo, en relación a la crítica internacional a la JCA, expresó:

La estructura de estas Juntas Locales no brinda una representación inclusiva adecuada de los trabajadores y a menudo perpetua una predisposición contra los sindicatos independientes. Después de tanto tiempo, es momento de que el gobierno de México transfiera esas funciones a la rama judicial o a otra entidad independiente que asegure una representación honesta de los trabajadores y una administración justa y completa de la ley laboral y de la adjudicación de controversias.

[...]

[En conclusión,] hacemos un llamado al Gobierno de México para que lleve a cabo estas reformas administrativas y legales esenciales para poder abordar adecuadamente la continua presencia de los contratos de protección y los fallos de las Juntas, de tal manera que se asegure que los trabajadores tengan el derecho a la libre asociación en la Ley y en la práctica tan pronto sea posible (Gobierno de Estados Unidos, 2015).

Estas declaraciones —aparentemente influenciadas por la AFL-CIO y especialmente por los trabajadores acereros estadounidenses— tuvieron un gran impacto en el foro internacional, despertando diferentes opiniones.² Por una parte, fomentaron las quejas internacionales del sindicalismo democrático mexicano, que solicitó el apoyo de organizaciones internacionales, quienes a su vez reclamaron a los países asumir una postura más firme en contra de las malas prácticas vigentes en México; por otra, se dio sustento a la idea de que el esquema laboral mexicano fomenta la competencia desleal en el plano comercial, es decir, da lugar a una especie de *dumping* laboral.

Al año siguiente —tomando nota de las observaciones formuladas por IndustriALL Global Union, el STIMAHCS, la CSI y la UNT—, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT formuló una serie de observaciones sobre distintos temas, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones del gobierno mexicano. En ese texto se hace referencia concreta a la representación sindical y los contratos de pro-

² Cabe advertir que aun cuando la argumentación del funcionario estadounidense es impecable y coincide totalmente con los reclamos democráticos en México, es contradictorio que su gobierno no haya firmado y ratificado el Convenio 87 de la OIT.

tección, urgiendo al gobierno mexicano a llevar a cabo las reformas “que sean necesarias” para dar cumplimiento al convenio, destacando que esto 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, debido a que en las condiciones vigentes las JCA —encargadas del registro— “están controladas por las instancias gubernamentales federales y estatales y carecen de independencia necesaria para el desarrollo de sus funciones” (CIT, 2015).

Posteriormente, en la 105ª sesión de la CIT, llevada a cabo en 2016, se realizó una evaluación del comportamiento del gobierno mexicano respecto a los principales artículos del Convenio 87, tomando nota de los obstáculos que continúan vigentes en nuestro país. Y por último, en la 106ª sesión, celebrada en 2017, se hizo referencia al informe del gobierno mexicano relacionado con la reforma constitucional al artículo 123, en la cual se señaló que:

La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que, como parte del proceso de reforma de la justicia laboral antes referida, y del paquete de propuestas presentado por el Presidente de la República al Congreso, que incluye la reforma de la Constitución Política y de la LFT, el Gobierno ha propuesto un cambio de paradigma para adecuar el sistema de justicia a los nuevos tiempos. La Comisión saluda y observa con interés que entre los principales cambios a este respecto la reforma contempla que la justicia laboral sea impartida por órganos del Poder Judicial Federal o local (a los que se transferirían las funciones que en este sentido tienen reconocidas las Juntas), que los procesos de conciliación sean más ágiles y eficaces (proponiéndose la creación de centros de conciliación especializados e imparciales) y que la instancia federal de conciliación sea un organismo descentralizado que conozca del registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales. La Comisión observa con interés las preformas planteadas a la justicia laboral y pide al gobierno que informe de toda la evolución al respecto reiterándole que la asistencia técnica de la OIT permanece a su disposición (CIT, 2016).

Por lo tanto, es evidente que el modelo mexicano sustentado en JCA —controladas por el gobierno y la práctica de los contratos de protección patronal— había llegado a extremos tales como ser objeto de condena en distintos foros. Esto porque no sólo son contrarios a los convenios internacionales y a los principios que dan sustento al trabajo decente, sino que también coadyuvan a la inseguridad jurídica de los propios empresarios, que para funcionar en México deben cumplir con códigos que implican prácticas corruptas que van en sentido contrario a sus códigos de ética. Precisamen-

te por esa razón cabe destacar una petición formulada por las principales empresas de marca de ropa casual y deportiva que se abastecen de productos textiles y de confección en México —como Adidas Group, American Eagle Outfitters Inc., New Balance, Nike, Patagonia, Puma, PVH y The Walt Disney Company—, y enviada al secretario del Trabajo y Previsión Social (Jesús Alfonso Navarrete Prida), en la cual le comunicaron su “decidido apoyo a la petición del Comité de Aplicación de Estándares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de que México realice reformas adicionales a la Ley Federal del Trabajo de 2012 para cumplir con el Convenio 87 de la OIT” (Adidas Group y otros, 2015). Asimismo que:

Una de las reformas recomendadas se refiere a un problema, el de los contratos de protección que encontramos en México. Esta práctica permite el registro de contratos colectivos de trabajo por sindicatos que no pueden demostrar el apoyo de la mayoría de las trabajadoras y los trabajadores que dicen representar, por medio de un proceso democrático de elección.

[...]

Estas barreras a la libertad de asociación y la negociación colectiva, incluyendo el predominio de sindicatos de protección que firman contratos colectivos sin consultar a las trabajadoras y los trabajadores, no sólo contradicen el Convenio 87, el cual ha sido ratificado por México, sino que también van contra todos los códigos de conducta de nuestras empresas, que están basados en los Convenios de la OIT y las leyes locales.

[...]

También nos alienta el saber que México está considerando ratificar el Convenio 98 de la OIT, lo cual reforzaría el compromiso de su gobierno hacia el derecho de las trabajadoras y los trabajadores a la libertad de asociación la negociación colectiva (Adidas Group y otros, 2015).³

En esta extraordinaria comunicación puede observarse que las empresas que tienen interés en cumplir con una serie de principios contenidos en sus códigos de conducta, no solo comparten sino que también reclaman la plena vigencia de los convenios 87 y 98, y que en el caso de este último, otras empresas contrarias a la contratación colectiva decente y que buscan mantener los vicios tradicionales, presionan a su vez al Senado en sentido contrario para que no se apruebe.

En conclusión, para nuestro país se ha vuelto una necesidad imperiosa cumplir con los convenios 87 y 98 de la OIT, pero está por verse si esto ocurrirá en la práctica. En primer lugar, el hecho es que el TPP también exige el respeto a los Convenios de la OIT, y por ello el gobierno mexicano asu-

³ A propósito, debe mencionarse la labor facilitadora de la Red de Solidaridad de la Maquila en la emisión de esta carta.

mió una decisión que difícilmente hubiera tomado sólo por las quejas internas, independientemente de que estuvieran plenamente identificadas.

En segundo, la ruta deseable a seguir en el futuro inmediato, es que el gobierno mexicano acepte el ofrecimiento de asistencia técnica que le ha hecho la OIT para la instrumentación de la reforma, lo cual sería tomar el camino correcto para lograr que no se frustre su contenido y se aprovecharía la experiencia de la propia OIT. Sin embargo, hasta ahora el gobierno ha ocultado el ofrecimiento de la OIT, a pesar de que éste fue expreso, por lo que convendría que en México exigiéramos por todos los medios el aprovechamiento de esta gran oportunidad.

UNA VÍA RÁPIDA PARA EL PROCESO LEGISLATIVO

Desde el principio fue claro que el gobierno pretendía aprobar la iniciativa de reforma constitucional en el menor tiempo posible, buscando lograr el apoyo de las fracciones de los partidos de izquierda en ambas cámaras, especialmente en la de Senadores, donde fue presentada.

Como se sabe, el gobierno impone su voluntad al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos anexos —como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (PANAL)—, por lo que la duda se presentaba respecto al PAN, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT). En el caso del PAN, como se ha señalado, el tema de la desaparición de las juntas era un reclamo añejo, aunque en los dos sexenios en que ocupó la Presidencia de la República, su posición fue de férrea defensa del *tripartismo* y de un claro entendimiento con el sindicalismo corporativo, todo ello con el fin de responder a la posición histórica de las asociaciones empresariales.

Por una parte, fue tan repentino el proceso de aprobación de la reforma constitucional que, por lo visto, los empresarios no tuvieron mucho tiempo para reaccionar en su contra. Por otra, hay que destacar que existían diferentes puntos de vista en el seno de la fracción panista, ya que algunos senadores simpatizaban con un cambio en la materia, especialmente en relación con la necesidad de consultar a los trabajadores antes de ejercitar la huelga o de firmar los contratos colectivos de trabajo. Como antecedente, en la reforma de 2012, la izquierda junto con el PAN votó mayoritariamente en favor de la modificación al artículo 399 Bis de la LFT, que implicaba la consulta democrática, intento que se frustró contradictoriamente en la Cámara de Diputados, ya que un grupo de legisladores panistas de corte empresarial se opuso a toda costa a que se pusieran en riesgo los contratos de protección patronal de los que sacaban múltiples ventajas. Finalmente, La posición

de la izquierda en el Senado fue coherente con su vieja tradición de impulsar un régimen de estado de derecho, y un proceso de democratización gremial y de legitimación de la contratación colectiva, mientras que su información sobre los detalles del proceso, valoración técnica y votaciones fueron enriquecidas por su vinculación con la UNT y los representantes que actuaron en el proceso.

En su camino, la reforma constitucional generó básicamente tres controversias. La primera se relaciona con las fracciones XXI y XXII, que sin estar contemplada en la iniciativa original, se introdujo en el curso del proceso legislativo. Aparentemente por impulso empresarial, se intentó aprovechar la ocasión para modificar dichas fracciones relacionadas con el tema de la estabilidad en el empleo, tema que ha sido de constante interés por parte del sector empresarial, quien ha buscado suprimir los principios que obligan al patrón a reponer obligatoriamente a un trabajador injustamente despedido cuando no se encuentra en ciertas hipótesis excepcionales contempladas en la ley. El intento de cambio de estas fracciones quedó fuera cuando los senadores de los llamados partidos de izquierda expresaron que votarían en contra si se afectaban las reglas de estabilidad laboral, y posteriormente el Poder Ejecutivo estuvo conforme en retirar esta pretensión.

Una segunda controversia se vincula con la fracción XVIII del propio artículo 123, relacionada con el ejercicio del derecho de huelga. En la iniciativa no existía propuesta de cambio, manteniéndose la fórmula “las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con el capital” (CPEUM, 2016); sin embargo, repentinamente y por presión de la fracción panista del Senado, se incluyó un párrafo que decía: “Cuando se trate de obtener la celebración de un Contrato Colectivo de Trabajo, se deberá acreditar que se cuenta con la mayoría de los trabajadores” (Senado de la República, 2016). El alegato de los senadores panistas y de los abogados empresariales que los acompañaban, era que al no existir requisitos de representación previa, muchos sindicatos emplazaban a huelga buscando la firma de un contrato colectivo como una forma de extorsionar a las empresas, las cuales se veían obligadas a pagarles una cantidad de dinero para que desistieran de su amenaza de huelga.

Efectivamente, este reclamo tenía motivos. Existen sindicatos de membrete que realizan esta perniciosa práctica —administrados por personajes que se ostentan como líderes gremiales—, los cuales son a tal grado numerosos que, conforme a cifras de la STPS, más del 90% de los emplazamientos a huelga terminan con un desistimiento por parte del sindicato emplazante en la audiencia de prehuelga (comunicación personal de funcionario de la STPS). A cambio, los extorsionadores reciben un pago, el cual —hay que

decirlo— es conocido, consentido y muchas veces hasta recomendado por las autoridades para *solucionar* los supuestos conflictos, a pesar de que se trata de un delito evidente, ya que si el representante sindical afirma que pretende la firma de un contrato colectivo porque los trabajadores de esa empresa así se lo han mandatado, entonces no puede retirar unilateralmente su pretensión sin consultar a los trabajadores que dice representar. Resulta obvio que si el gobierno hubiera tenido la intención de suprimir este tipo de comportamiento delictivo, bastaba con investigar y denunciar a los grupos que así se conducen.

Este tipo de comportamiento también está presente en las demandas de titularidad contractual, ya que los mismos falsos líderes que extorsionan con la amenaza de huelga, presentan demandas reclamando la titularidad de un contrato colectivo sin tener trabajadores.

En ambos casos, la interrogante es ¿por qué las empresas optan por pagar un chantaje y no por denunciar al extorsionador? Puede considerarse que una de las razones principales en el caso de las huelgas es el temor de que un grupo de personas ajenas al centro de trabajo aparezca el día del estallamiento ostentando ser trabajadores huelguistas y planteen una huelga de hecho. Teóricamente suena fácil confrontar esta situación, pero muchas empresas no tienen en orden el registro del pago de salario y seguridad social de sus trabajadores, para distinguir entre trabajadores reales y falsos. En el caso de las demandas de titularidad, la razón puede ser que las em-

CUADRO 3
HUELGA

<i>Tema</i>	<i>Actualmente</i>	<i>Con la Reforma</i>	<i>Riesgos</i>
Emplazamiento de huelga	No se requiere acreditar previamente la voluntad de los trabajadores, por lo que se facilita la amenaza de huelga como chantaje, sin embargo para los sindicatos democráticos es una vía más rápida para lograr acceder a un contrato colectivo.	Se exige al sindicato que emplaza a huelga acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores.	Que se establezca un proceso de certificación de la voluntad obrera que inhiba el ejercicio de huelga sin apoyo de los trabajadores, o que se admita la intromisión patronal.

FUENTE: elaboración propia con base en CPEUM, 2016; CPEUM, 2017 y LFT, 2015.

presas, al tener un contrato de protección, no quieren que los trabajadores se enteren del mismo ante la eventualidad de un recuento. Por lo tanto, la preocupación de las empresas se funda en el hecho de verse obligadas a informarle a los trabajadores que existe un líder de papel que ostenta su representación, lo que a su vez provocaría su indignación, la cual podría reflejarse en el voto secreto. El problema se complica aún más cuando los sindicatos que presentan los falsos emplazamientos o demandas de titularidad, resultan ser clientes del abogado de la empresa en otros centros de trabajo, en donde ostentan la representación de un contrato de protección.

No obstante, la propuesta panista de exigir el requisito de mayoría tiene una segunda cara. Cuando se tratase de sindicatos auténticos que sí representan a los trabajadores, el imponerles la carga de acreditar que representan a la mayoría es imposible de cumplir, porque al darse a conocer abiertamente, dichos integrantes serían seguramente reprimidos por el patrón (como sucede cotidianamente). Es decir, las listas que se presentaran ante la JCA, se convertirían en listas negras, más aún si se obliga a que se exhiban recibos de pago, nóminas o documentos, en poder del propio patrón. Cuando se trata de pequeñas empresas la cuestión es todavía más grave, pues normalmente los trabajadores no cuentan con estos documentos y precisamente por ello se organizan en sindicatos, para obtener seguridad social, el pago ordinario de un salario e, incluso, el reconocimiento formal de su relación de trabajo. Cualquiera que tenga experiencia en el mundo laboral mexicano, sabe que la organización inicial de un grupo de trabajadores en nuestro país requiere de secrecía para generar confianza colectiva e intentar la obtención de un contrato colectivo. Por lo tanto, las exigencias planteadas por el PAN podían bloquear en efecto a los chantajistas, pero al mismo tiempo podían matar a los sindicatos democráticos.

Un argumento adicional para oponerse al registro de mayoría previa, es que se blindaba la contratación de protección patronal, que —como hemos dicho— abarca a la mayoría de los centros de trabajo, en el sentido de que si se imponen requisitos fuertes a la vía de acceso por parte de emplazamientos a huelga, se deja abierta la otra vía, mediante la cual se firman los contratos colectivos. Es decir, debe tenerse presente que para lograr la firma de un contrato colectivo de trabajo existen dos caminos, que suelen identificarse como la vía forzada y la vía pacífica. De acuerdo con una metáfora de un abogado laboral, en la primera *el sindicato le empuja la puerta al patrón* —con el emplazamiento a huelga—, y en la segunda *el patrón le abre la puerta al sindicato, porque considera conveniente que éste entre*. Consecuentemente, si a la primera opción se le ponen requisitos insalvables, queda tan solo la segunda, que es a la que comúnmente acuden los patrones para llamar al sindicato de su preferencia; de ahí el permanente interés del sec-

tor empresarial de poner altos requisitos sólo a la vía forzada —con emplazamiento— y dejar libre la pacífica.

En síntesis, no resulta fácil la solución a la grave situación de ilegalidad y simulación existentes, si se omite valorarla de manera integral y en contraste con un modelo sustentable en donde la transparencia, la democracia y las relaciones auténticas, sean las que operen a nivel del sindicato, la negociación colectiva y la justicia laboral.

En virtud de este dilema fundamental, es que se ha planteado con razón que los procedimientos y requisitos se valoren integralmente. Esto implica, por un lado, no exigir que se acredite la mayoría previamente a los emplazamientos de huelga, porque con ello se hace nugatorio este derecho humano fundamental; y por el otro, que los trabajadores sean adecuadamente consultados en el curso de la vía pacífica (sin emplazamiento).

Finalmente, la reforma al artículo 123 —incluyendo el requisito de mayoría— formó parte del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Trabajo y Previsión Social y de Estudios Legislativos Segunda, del 5 de octubre de 2016, el cual fue sometido a votación y aprobado por mayoría. La votación se dividió en dos: el PAN, el PRI (salvo un senador) y partidos anexos, votaron a favor; mientras que los partidos de izquierda votaron en contra. Los segundos reconocían el avance obtenido con el cambio en el sistema de justicia, y la inclusión del voto secreto como condición previa para obtener la firma de un contrato colectivo de trabajo, pero estaban en contra de imponer un requisito de imposible cumplimiento en relación a los emplazamientos de huelga, porque implicaba una calificación que requería prácticamente de un recuento previo con todas sus formalidades. Basta imaginar lo que significa un recuento sólo para emplazar a huelga y después, en caso de estallar, otro recuento para obtener una calificación favorable a los trabajadores, por lo que su voto en contra se debió a que consideró que el derecho de huelga estaba poniéndose en juego.

Cabe recordar algunos hechos del día de la votación. Primero, que estuvo presente la representación de la Coparmex al lado de los senadores del PAN, y junto a los representantes del PRD, encabezados por Miguel Barbosa y Manuel Bartlett, del PT y afiliado a Morena, estuvieron los dirigentes de la UNT. Luego, el gracioso hecho de que un senador de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), representante del Estado de México y del PRI, manifestó que “no conocía el dictamen y se tenía que retirar de la sesión”, pero que “votaba a favor”. En tercer término, Isaías González Cuevas —senador también del PRI y líder de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC)— planteó una argumentación muy sólida en contra del proyecto, señalando que inhibiría el derecho de huelga, demostrando que no se podría cumplir con los requisitos impuestos, por

lo cual votaba en contra, provocando de manera natural aplausos y expresiones de apoyo en la sala. Enseguida, otro senador de la CTM y del PRI, representante de trabajadores automotrices del norte del país, expresó su apoyo a los argumentos del dirigente de la CROC y agregó otros, y tras sugerir a los asistentes con esto que iba a votar en contra, al final remató diciendo que “por todas razones votaba a favor”, generando risas y abucheos como su par del Estado de México.

Por su parte, la votación en contra de los senadores de izquierda provocó la preocupación del gobierno, pues deseaba contar con una votación unánime, y porque es claro que el prestigio de los votos de los senadores de oposición es mayor que el de aquellos que —como bien se sabe— sólo atienden a instrucciones superiores. Por lo cual, su acertada votación en contra facilitó una negociación tendiente a suprimir el calificativo de *mayoría*, lo que abrió el paso a una negociación y posteriormente a una nueva votación, modificándose el texto para pasar a decir “Cuando se trate de obtener la celebración de un contrato colectivo de trabajo, se deberá acreditar que se cuenta con la representación de los trabajadores” (DOF, 2017: Primera Sección), lo que significa que si bien se incluye la obligación de acreditar la representación, la misma quedará sujeta a la legislación secundaria.

Asimismo, el nuevo dictamen incluyó un cambio de última hora en la fracción XXII Bis, quedando como sigue:

Para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. La ley garantizará el cumplimiento de estos principios. Con base en lo anterior, para la elección de dirigentes, los estatutos sindicales podrán, de conformidad con lo dispuesto en la ley, fijar modalidades procedimentales aplicables a los respectivos procesos (DOF, 2017: Primera Sección).

Este cambio derivó de la gestión de las centrales obreras oficialistas, las cuales habían sido prácticamente ignoradas en todo el proceso, tanto en la presentación de la iniciativa como en el diseño legislativo final. Al respecto, el propio líder de la CTM cuenta que se enteró de la iniciativa cuando fue llamado por el presidente un día antes para informarle del texto, y que todo fue tan rápido que simplemente respondió: “Sí, señor” (comunicación personal de miembro de la CTM). Cuando se tuvo conocimiento de que la CTM intentaba un cambio de última hora, se pensó que su gestión estaba relacionada con la consulta por voto secreto previa a la firma de los contratos colectivos —un tema nodal que ya había quedado integrado dentro de la fracción XXII Bis del artículo 123—, pero no era así. Como se observa, su preocupación estaba relacionada con la elección de los dirigentes, por lo que

sugirió agregar que la misma debía someterse a procedimientos estatutarios. Es decir, su preocupación central estaba vinculada con su propia permanencia, o mejor dicho, su *eterna* permanencia.

Semanas después, el Congreso del Trabajo (CT) —en un intento fallido— envió una larga carta al presidente Peña Nieto recordándole que siempre lo habían apoyado, expresándole su desconcierto por el abandono en que los dejaba al desaparecer las JCA, y pidiéndole una entrevista; aquél no los recibió y les envió al subsecretario de Trabajo para escuchar su inconformidad (comunicación personal de miembro del CT). Llegado este punto, era indudable que la suerte estaba echada y que no había marcha atrás, así como que otros habían sido los tiempos en que Fidel Velázquez era tomado en cuenta por el gobierno.

CON RELACIÓN A LOS TRANSITORIOS

La reforma constitucional contempla seis artículos transitorios. En el segundo y el cuarto se establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, deberán realizar las adecuaciones legislativas derivadas de la reforma en el término de un año, contado a partir del día siguiente de su publicación, que ocurrió el 14 de febrero de 2017; mismo plazo en que deberá someterse a la Cámara de Senadores, la terna para la designación del titular del organismo descentralizado.

En el tercero se señala que, en tanto inicien operaciones los nuevos tribunales laborales, las tareas de las juntas y de las autoridades registrales deberán continuar; sin embargo, se advierte que cuando ya inicien sus funciones los tribunales laborales, centros de conciliación y organismos descentralizados, los asuntos serán resueltos de conformidad con las disposiciones aplicables al momento de su inicio.

Estas reglas han generado críticas, en parte con base en el argumento justificado de que fueron plazos muy cortos los que se establecieron para la instrumentación de la reforma, y porque no está definido cuándo deberán pasarse los asuntos a los tribunales.

Otro tema que ha generado controversia se refiere a los trabajadores de las JCA y de las entidades registrales, ya que el quinto transitorio señala que deberán respetarse sus derechos conforme a la ley. Al respecto se han planteado dos opiniones: de acuerdo con la primera, no debe considerarse a estos trabajadores para los nuevos tribunales, y según la segunda, debe aprovecharse la experiencia y capacidad de aquellos que cumplan con los requisitos para los nuevos puestos.

Nosotros compartimos la segunda opinión, ya que se ha culpado injustamente a estos trabajadores de ser los únicos causantes de la lentitud y corrupción existentes en las juntas, y señalado que por ellos fue necesario el cambio constitucional. Este razonamiento deviene de que la iniciativa presidencial omite señalar que la principal razón para el cambio deriva de la violación al estado de derecho que conlleva el que el Ejecutivo, federal o local, sea indebidamente el administrador de justicia, y de que para ocultarlo se señalan como motivos exclusivos la lentitud y la corrupción. No cabe duda de que en algunas Juntas existe corrupción y —por variadas causas— justicia retardada; sin embargo, estos temas pueden ser resueltos con reformas al procedimiento, con recursos técnicos y humanos; por ejemplo, la corrupción puede enfrentarse mediante mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y un auténtico servicio profesional de carrera.

Insistimos: el control gubernamental y el falso *tripartismo*, sólo podían ser superados con un cambio como el que se llevó a cabo.

UN PRIMER INTENTO DE DAR MARCHA ATRÁS A LA REFORMA, ANTES DE HABER NACIDO

Aún sin haber concluido el proceso de reforma constitucional del artículo 123, a principios de diciembre de 2016, la STPS inició un cabildeo con organizaciones empresariales y sindicales sobre los temas colectivos de la reforma (el ejercicio del derecho de huelga y la contratación colectiva en sus aspectos de firma y depósito). Si bien el proyecto se manejó en secreto, su texto se difundió rápidamente y su contenido contradecía la propuesta de reforma.

Varios aspectos de este proyecto generaron controversia. El primero es que para acceder a la firma del contrato, la consulta no se ajustaba al voto individual, libre y secreto —como lo señala el texto constitucional—, sino que se reducía a un documento reseñando los nombres de los trabajadores a quienes debe aplicarse, haciendo constar que conocen su contenido. En cambio, cuando se trata de un emplazamiento a huelga, ahí sí se es más exigente, debiendo demostrar que al menos 30% de los trabajadores están conformes con dicho emplazamiento. En ese sentido, nuevamente se favorecía la opción de la firma del contrato sin una consulta como lo mandata la Carta Magna mediante “voto personal, libre y secreto” (CPEUM, 2017:132).

Un segundo aspecto discutible es que se bloquea la opción para cambiar de sindicato a través del juicio de titularidad de contrato, ya que se exige un recuento previo a que la demanda sea admitida. Esto es absurdo, en virtud de que exhibiría a los trabajadores que quieren el cambio del sindicato

poniéndolos en riesgo de despido, además de que se tendrían que desahogar dos recuentos: uno para legitimar la demanda y otro en el curso del juicio para obtener una resolución favorable. En términos prácticos, se les bloquea a los trabajadores esta vía con la clara intención de blindar al sindicato escogido por el patrón.

La tercera objeción es que se imponen excesivos requisitos para el depósito del contrato colectivo de trabajo, los cuales no podrían cumplir las pequeñas empresas (las cuales son mayoritarias en México y no tienen los documentos requeridos por la autoridad laboral).

La cuarta y última objeción se relaciona con un intento de apoyar a los sindicatos de protección, hoy vigentes en el sector aéreo. En la propuesta se señala que firmado un contrato colectivo con un sindicato de industria, otro de carácter gremial no podrá reclamar la representación del gremio respectivo, lo cual es una medida con dedicatoria en contra de los sindicatos de la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores (ASPA) y de la Asociación Sindical de Sobrecargos de Aviación (ASSA) por parte de las empresas Volaris e Interjet, en donde existen contratos de protección firmados por sindicatos de industria. En otras palabras, la intención es que estos sindicatos gremiales democráticos no puedan tener presencia en esas y otras empresas, y que desde su inicio se firmen contratos colectivos que abarquen a otros trabajadores, impidiendo que los trabajadores se afilien a sindicatos reales (lo cual ha sido una vieja intención de las líneas aéreas).

LOS RETOS DE LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA

El escenario de la concreción de tan importante reforma constitucional es incierto, en parte porque al haberse puesto en duda la adhesión al TPP, dejó de existir su incentivo fundamental. Muestra de esto es la pasividad del gobierno federal el 24 de febrero de 2017, fecha que merecía una celebración, puesto que entraba en vigor la reforma; asimismo, el 1 de mayo que se llevaron a cabo distintas ceremonias relacionadas con el centenario del propio artículo 123, se omitió toda referencia a la reforma. En ese sentido, un posible motivo adicional de tan austera conducta es que aún están sensibles las relaciones del gobierno federal con el sector empresarial y el sindicalismo tradicional, por haberles privado de un medio que consideraban propio, como eran las JCA. En fin, el hecho es que quedó a la deriva la frase de que esta reforma era “la más importante en los últimos 100 años” (Radio Fórmula, 2016).

En este marco, el proceso de instrumentación presenta retos en distintos frentes, los más próximos de los cuales están relacionados con el organismo

descentralizado federal, y con la normatividad complementaria que incluye tanto el ámbito federal como local. Se trata de una nueva arquitectura que debe ser atendida con cambios de fondo, considerando que existen nuevos tribunales laborales, paradigmas diferentes y el compromiso de que los juicios laborales se desahogarán en periodos cortos. Además, el espinoso tema del derecho colectivo, que incluye el derecho de asociación, de contratación colectiva y de huelga, deberá ser regulado atendiendo a las nuevas reglas democráticas y de transparencia.

Por lo que se refiere al procedimiento laboral, existen experiencias internacionales exitosas que podrán servir como referente, debiendo ser conocidas y analizadas para evaluar su aplicación. Un grave error sería pretender darle una “manita de gato” al procedimiento actual, porque la experiencia ha demostrado que es muy difícil lograr la eficacia que se pretende.

También se requiere la cercanía con el juez, para que éste —sin mediación alguna— conozca la controversia y las circunstancias del juicio, ya que en la práctica se reproducen múltiples vicios, tales como las renunciaciones en blanco que abarcan ya un tercio de las contrataciones, la presentación de testigos falsos y el abuso del ofrecimiento del trabajo, con el fin de revertir la carga probatoria, de tal manera que el trabajador —ante el desgaste de varias reinstalaciones en su empleo— suele optar por una conciliación desventajosa. En el mismo sentido, existen pruebas fundamentales —como la presuncional legal y humana, que sólo puede ser valorada por una persona que observe de cerca el proceso y pueda decidir en conciencia, en razón de los atenuantes, agravantes o excluyentes de responsabilidad—, consideraciones personales que están íntimamente vinculadas con los principios protectores del derecho laboral, como el *in dubio pro operario*, que obliga al juzgador a resolver a favor de la parte obrera cuando existen dudas en el proceso.

En las conclusiones, producto de las jornadas de la justicia cotidiana, se hace mención a aspectos del proceso que emanan de quienes participaron en estas consultas. Se advirtió con razón sobre los obstáculos al proceso derivado de los exhortos, las notificaciones, las periciales y los dictámenes. Sin embargo, indebidamente se señala que la lentitud deriva de la parte obrera y sus abogados, con el fin de obtener más salarios caídos. Desde diciembre de 2012, el pago íntegro de los salarios caídos está acotado a un año y a partir del segundo tan solo se cubre un tercio, por lo que carecería de sentido que la parte obrera alargara el juicio cuando recibiría —en caso de lograr un laudo favorable— beneficios tan limitados. Una franca exageración es señalar como práctica común que el abogado suele comprar al trabajador sus derechos sobre el juicio para buscar alargarlo, lo cual es injusto, desli-

gado de la realidad e ilustrativo de la mentalidad y la parcialidad de quienes elaboraron tales conclusiones.

En virtud de las consideraciones anteriores, sería coherente con las intenciones planteadas en la reforma, que se transitara hacia el sistema oral. Varias razones lo justifican: en primer lugar, que en otras ramas del derecho en México ya se aplican este tipo de juicios, por lo que resulta coherente que también se haga extensivo al ámbito laboral; en segundo término, la experiencia internacional acredita que es el mejor método para lograr juicios rápidos y justos por sus principios de inmediatez con el juez, concentración en los procesos y transparencia y en tercero, que este método de solución de controversias tiene las características idóneas para esta rama del derecho social.

Al respecto, agobian las noticias de que existe una alta concentración de juicios acumulados tanto en el ámbito federal como el local, agravada por la de que las Juntas desaparecerán. *Se ha bajado la guardia*, han expresado algunos magistrados o magistradas de tribunales colegiados, haciendo notar que ahora hay menos amparos que antes (comunicación personal). Sería lamentable que se confirmara esta noticia, por ello es fundamental operar la transición con perspectiva de futuro.

No existe justificación alguna para que los gobiernos limiten aún más los presupuestos para las juntas locales, como sucedió en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), en la que abruptamente se redujo el personal. En el futuro procedimiento se debe tomar en cuenta que en materia federal solo un pequeño número de entidades públicas constituyen el grueso de la materia de trabajo, entre ellas el IMSS, Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y las controversias de seguridad social, incluyendo las Afore. Carece de sentido que el IMSS no pueda contar con un mecanismo que evite tanto desgaste litigioso, o que no se hayan implementado mecanismos para agilizar, por ejemplo, las notificaciones, cuando se trata de la misma empresa. Se dice que muchos de los juicios han generado un costo mayor al Estado derivado del propio litigio, que si se hubiese pagado al trabajador la totalidad de lo reclamado al inicio del juicio.

Por lo que se refiere a la materia local, convendría también reconocer que un inmenso número de juicios son de cuantía menor, y que podrían resolverse a través de un juicio sumario para evitar desgastes a patrones y trabajadores, más aún cuando la controversia es simple y las pruebas de fácil desahogo.

En cuanto al órgano descentralizado federal, la reflexión generada en el foro se ha concentrado en dos aspectos. El primero con relación a su titular, que provendrá de una terna presentada por el presidente de la República al

Senado. Considerando el carácter novedoso de esa institución, la red de intereses que es necesario desarticular y la pesada carga del sistema autoritario que ha caracterizado nuestro sistema laboral, reflejados en el control de los registros sindicales, de tomas de nota y en los contratos de protección patronal, es fundamental que la persona que vaya a ocupar al menos seis años el organismo, cuente con los atributos idóneos: deberá ser conocedor de la doctrina laboral mexicana y de la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal en materia de libertad sindical y de derechos humanos laborales, de los convenios internacionales de la OIT y su comisión de expertos, que constituyeron uno de los factores que impulsaron la reforma. Al contrario, el organismo puede fracasar si ocupa su titularidad una persona que no entienda y no haga respetar la libertad sindical en sus distintas dimensiones: frente al Estado, frente a los empleadores y en el seno interno de las organizaciones. También debe tener la debida comprensión del gigantesco valor de la contratación colectiva decente y digna, teniendo siempre presente que es obligación del Estado preservar su adecuado funcionamiento y su expansión como medio de concertación social y productiva, como se deriva del Convenio 98 de la OIT, que al ser parte de los derechos fundamentales de esta organización internacional, tiene carácter obligatorio.⁴ Pero quizá la cualidad más importante que debe tener el (o la) titular de dicho organismo, es que no sea preso de los intereses que han postrado al derecho colectivo del trabajo, convirtiéndolo en un negocio con altos niveles de corrupción y sujeto a una gran simulación.

También ha trascendido la intención de las organizaciones sindicales oficialistas —especialmente de la CTM y la CROC— que pretenden que este organismo tenga un esquema tripartita, de tal manera que dichas centrales junto con las organizaciones empresariales, puedan tener injerencia en él, poniendo como referencia el modelo de funcionamiento del IMSS. La pretensión de regresar a un esquema tripartita en el nuevo órgano laboral es contraria a la naturaleza del organismo que por definición constitucional debe ser autónomo en su funcionamiento, coadyuvaría a su pérdida de prestigio y limitaría la libertad con la que debe operar su titular. La propia exposición de motivos de la reforma constitucional advierte de las limitaciones del *tripartismo*, por lo que regresar a esta forma de funcionamiento sería transitar en sentido contrario a sus altos fines. Por otro lado, el argumento de que tal modelo opera en el IMSS carece de sustento, ya que en dicha institución tanto trabajadores como patrones aportan recursos junto

⁴ Convenio que firmó el presidente Peña Nieto en diciembre de 2015, pero que por presión del sector empresarial más conservador ha sido detenida su ratificación en el Senado, sin que se expliquen las razones por tan encubierta y equivocada conducta.

con el Estado. También habría que señalar que atendiendo a la experiencia el Consejo Técnico del IMSS, no ha sido un factor positivo para el adecuado funcionamiento de dicha institución, ya que los cargos funcionan como concesiones para traficar influencias, y por ello su voz ha estado ausente en la solución de los problemas estructurales de dicha institución.

Un renglón adicional para el adecuado funcionamiento de este organismo es su cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015 (DOF, 2015). Conforme a esta Ley, deberán publicarse en internet los contratos colectivos, estatutos, tomas de nota, padrones de socios —exceptuando sus domicilios— y toda la documentación registral.⁵

Por todo lo anterior y por razones cuya exposición excederían el presente capítulo, es conveniente insistir que el gobierno debe aceptar el ofrecimiento de apoyo técnico de la OIT.

REFLEXIÓN FINAL

Los grandes problemas que agobian a nuestro país —pobreza, desigualdad, inseguridad, impunidad, ausencia de Estado de derecho, degradación ambiental, corrupción, bajos salarios y ausencia de empleos dignos— son producto de un modelo económico y político contrario a los intereses de su población.

Esta reforma constitucional, bien instrumentada, puede ser un elemento que coadyuve para superar en parte esta situación de postración, en tanto abre la posibilidad de que los trabajadores sean los actores principales en los sindicatos, y que la negociación colectiva supere el secuestro del que es objeto para convertirse en un medio de concertación social y productiva, más en el momento actual, en el que con los cambios tecnológicos se espera una transformación en la estructura laboral tradicional, en la cual influirán muchos factores, entre ellos la inminente renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Convendría que en la nueva versión de aquél se expresara claramente, como obligación de los países, el respeto a los principios fundamentales y convenios de la OIT, y que se incluyeran mecanismos eficaces para lograrlo.

Se trata, en fin, de poner en el centro el bienestar de la población y de su principal patrimonio: el trabajo.

⁵ Esta obligación ha sido ignorada en la práctica por la mayor parte de los órganos obligados.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo de Asociación Transpacífico (2015), “Capítulo 19, Laboral y Anexos Relacionados” [en línea], *Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE)* [en línea], disponible en <http://www.sice.oas.org/TPD/TPP/Final_Texts/Spanish/TPP_Index_s.asp>, consultado el 29 de mayo de 2017.
- Adidas Group y otros, Carta al Licenciado Jesús Alfonso Navarrete Prida, Secretario de Trabajo y Previsión Social (22 de septiembre de 2015) [en línea], disponible en <http://www.maquilasolidarity.org/sites/maquila_solidarity.org/files/attachment/Carta_Secretario_del_Trabajo_Previsión_Social_2015.pdf>, consultado el 30 de mayo de 2017.
- Alcalde Justiniani, Arturo (2016), “Otra reforma laboral secreta”, en *La Jornada*, 10 de diciembre de 2016.
- Alcalde Justiniani, Arturo (2016), Reforma laboral ¿Qué sigue?”, *La Jornada*, 29 de octubre de 2016.
- Alcalde Justiniani, Arturo (2016), “Reforma laboral, una buena y una mala”, en *La Jornada*, 1 de octubre de 2016.
- Alcalde Justiniani, Arturo (2016), “Reforma inesperada”, en *La Jornada*, 30 de abril de 2016.
- Alcalde Justiniani, Arturo (2017), “Dilemas de una histórica reforma laboral”, en *La Jornada*, 13 de mayo de 2017.
- Alcalde Justiniani, Arturo (2017), “Regresión laboral”, en *La Jornada*, 4 de abril de 2017.
- Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) (2016), 105.ª Reunión, Seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas, NORMLEX, Organización Internacional del Trabajo (OIT), mayo-junio de 2016.
- Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) (2015), 104ª reunión, Seguimiento de las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas, NORMLEX, Organización Internacional del Trabajo (OIT), junio de 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2017), Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2016), Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2015), DECRETO por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 de mayo de 2015.

- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2017), 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, 24 de febrero de 2017.
- Gobierno de Estados Unidos (2015), Intervención en la *Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo* (CIT), 104ª reunión, Organización Internacional del Trabajo (OIT), junio de 2015 [en línea], disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_412828.pdf>, consultado el 30 de mayo de 2017.
- Ley Federal del Trabajo (LFT), (2015), Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2015.
- Navarrete Prida (2016), “Reforma Justicia Laboral, la más importante en 100 años”, *Radio Fórmula*, 4 de mayo [en línea], disponible en <<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=590962&idFC=2016>>, consultado el 30 de mayo de 2017.
- Presidencia de la República (2016), Iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo [en línea], disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/87480/LEY_FEDERAL_DEL_TRABAJO.pdf>, consultado el 29 de mayo de 2017.
- Senado de la República, DICTAMEN de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de justicia, de trabajo y previsión social, y de estudios legislativos, segunda, sobre la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, 13 de octubre [en línea], disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/10/asun_3426309_20161013_1476416582.pdf>, consultado el 29 de mayo de 2017.
- Varios Autores (V/A), (2015), *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.