

SEGUNDA PARTE

EL ESTATUS COLECTIVO DEL TRABAJADOR Y LAS INSTITUCIONES

I. DERECHOS COLECTIVOS

En materia de derechos colectivos, la reforma laboral ha sido contrastante. Por un lado, buena parte del debate en torno a la iniciativa preferente, no sólo en la cámaras del Congreso de la Unión sino incluso en la opinión pública, se concentró en temas relacionados con la democracia y la transparencia sindicales, desdeñando y dejando de lado el amplio catálogo de temas incorporados en materia individual. Debate alrededor de los derechos colectivos, que al final se tradujo en algunos artículos y que, sin restarles importancia, no tocan aspectos de fondo del modelo de relaciones colectivas que existe en México.

Por otra parte, no deja de ser interesante que buena parte de la argumentación a favor o en contra de la inclusión de la democracia y la transparencia sindicales, estuvo caracterizada por su superficialidad y planteamiento “trucado”. Sin duda el estatus colectivo del trabajador fue el menos reformado, pero como se verá es el que más dudas produce.

El primer cambio aparece al inicio del capítulo de sindicatos, federaciones y confederaciones (artículo 357), en donde se agregó un breve segundo párrafo que señala “cualquier injerencia indebida será sancionada en los términos que disponga la Ley”. A primera vista, no puede uno más que festejar el que se ratifique, no sólo el principio universal del derecho a la sindicalización,

sino que además se establezca expresamente que se sancionarán las “injerencias indebidas”.

Sancionar las “injerencias indebidas” podría llevar a concluir que indirectamente se está reconociendo implícitamente en México la existencia de “injerencias debidas”, lo cual no deja de ser preocupante. De igual manera, no queda claro a quién está dirigido este mensaje de prohibición: si a las autoridades públicas que algo tengan que ver con el nacimiento y vida sindicales, o bien, al público en general. La situación es más confusa aún, cuando este agregado señala que dichas injerencias serán sancionadas en términos de la Ley, cuando ésta no se ocupa en ninguna parte del tema.

Queda la duda también si las injerencias en que pensó el legislador se referían al nacimiento de un sindicato, en el tema del trámite de registro y en materia de toma de nota, o bien, se refiere a injerencias en la vida sindical una vez que ya existe un sindicato. Esta distinción es importante porque las eventuales injerencias, en uno u otro aspecto, son diversas y debieran ser atendidas y sancionadas de diferente manera.

En materia de derechos colectivos, se tiene una reforma paradójica que incluye prohibiciones generales de injerencias, sin saber a qué se refiere este enunciado; por otra parte, incorpora, como se verá más adelante, diversas modalidades de intervención e injerencia en la vida de los sindicatos. La reforma llama la atención por la falta de coherencia y consistencia en algunos temas.

1. *Democracia y rendición de cuentas*

En materia de sindicalización, la LFT incorpora algunos aspectos puntuales, en temas como el contenido de los estatutos sindicales. Hay que recordar que la Ley, en su artículo 371, señala los elementos que debe tener el estatuto de un sindicato, entendido como el marco jurídico que ha de regir la vida de la organización. En la doctrina y el derecho internacional del trabajo, los estatutos de un sindicato son la expresión jurídica de la auto-

nomía sindical, elemento consustancial a la libertad sindical. Un sindicato debe tener la posibilidad de dictarse sus propias normas y reglas que regulen su vida interna y, en consecuencia, como expresión de las organizaciones y de los trabajadores afiliados a las mismas, no debe ser violentada y mucho menos sus contenidos deben ser sugeridos o validados desde fuera del sindicato.

El tema primordial de discusión en las cámaras del Congreso de la Unión fue la autonomía sindical, sus alcances y contornos. Los debates en el tema estuvieron marcados por el interés extra-jurídico de cuestionar la actividad y vida sindical de determinado sector del sindicalismo mexicano, más que tratar de avanzar técnica y claramente a una delimitación de la autonomía sindical frente al Estado.

Como quiera que sea, en materia de estatutos sindicales son dos los temas novedosos: el procedimiento de elección de la directiva sindical y la rendición de cuentas.

En el caso del *procedimiento de elección de la directiva sindical*, hay que recordar que la Ley señalaba en su artículo 371 fracción IX que el estatuto sindical debía incluir el procedimiento para la elección de la directiva sindical, así como el número de sus miembros, sin entrar a regular o explicar qué tipo de procedimiento debiera seguirse en este caso, ni cuál debiera ser el número de dirigentes. Se trata de los márgenes y espacios en donde se expresaría la autonomía sindical. La nueva fracción novena (IX) del artículo 371, señala que el estatuto deberá incluir el

Procedimiento para la elección de la directiva y el número de miembros salvaguardando el libre ejercicio del voto con las modalidades que acuerde la asamblea general; de votación indirecta y secreta o votación directa y secreta.

La intención de favorecer la democracia sindical era muy pertinente, pero la argumentación fue muy inadecuada, quizás porque a la luz de los convenios internacionales en materia de trabajo, el artículo 371, fracción IX, limita la libertad sindical; atenta

contra la libertad de los sindicatos para determinar libremente las condiciones de elección de sus dirigentes sindicales, al detallar legislativamente el modo de elección sindical implica un grave riesgo de injerencia de la autoridad; va en contra de la democracia que como sistema admite una pluralidad de expresiones, y podía frenar en la práctica la creación y el desarrollo de las organizaciones sindicales.

Incorporar expresamente al voto libre directo y secreto en los estatutos sindicales, se enfrentó a otra posición no menos sólida, que consideraba que las decisiones sobre las formas de elección de la directiva sindical son parte de la soberanía sindical y que en consecuencia, incorporar a la Ley una sola modalidad de elección de la directiva, por más democrática que se considere, era violatoria de la autonomía sindical. Posición que quizás oculta la falta de democracia sindical en algunos sectores del sindicalismo.

El debate de la fracción IX del artículo 371 derivó en la inclusión de un planteamiento general y un ambiguo planteamiento del tema. En lo general, se señala ahora que el procedimiento de elección de los dirigentes debe ser con el ejercicio libre del voto, con las modalidades que acuerde la Asamblea General. Se deja en manos del órgano máximo del sindicato definir el procedimiento de elección, sólo con la encomienda de que se salvaguarde el libre ejercicio del voto. Este planteamiento general, en última instancia no cambia lo que en la anterior Ley ya existía, ya que la elaboración, pero sobre todo la definición sobre los contenidos del estatuto sindical, eran ya una competencia del órgano máximo de un sindicato, es decir de su asamblea. Es pertinente recordar que el artículo 365 de la Ley señala entre los documentos que un grupo de trabajadores debe exhibir para tramitar su registro sindical, está precisamente una “copia autorizada de los estatutos”, y esa “autorización” no puede provenir de otra instancia que no sea precisamente la asamblea sindical. Asimismo, el hecho de que ahora se sugiera que se “salvaguarde el libre ejerci-

cio del voto” es tan ambiguo que quizás podrá ser interpretado de muy variadas maneras en los futuros estatutos sindicales.

El otro gran tema ampliamente debatido en materia de contenidos del estatuto sindical, fue el relativo a la rendición de cuentas. En efecto, hay que recordar que la Ley anterior señalaba que los estatutos de un sindicato debían contener la época de presentación de cuentas, mientras que ahora la LFT abandona el criterio simplemente temporal sobre el tema para avanzar hacia un criterio cualitativo sobre qué deben de contener los informes que se hagan por parte de los sindicatos. Ahora, la fracción XIII del artículo 371 se refiere no sólo a la época de presentación de cuentas, sino que agrega la necesidad de que el estatuto señale lo relativo a las sanciones para sus directivos en caso de incumplimiento: “Época de presentación de cuentas y sanciones a sus directivos en caso de incumplimiento”. Además de que se deberán establecer instancias y procedimientos internos que aseguren la resolución de controversias entre agremiados, con motivo de la gestión de los fondos sindicales: “Para tales efectos, se deberán establecer instancias y procedimientos internos que aseguren la resolución de controversias entre los agremiados, con motivo de la gestión de los fondos sindicales”.

Como puede advertirse, incluir posibles sanciones a los dirigentes sindicales por incumplimiento en materia de transparencia, por no presentar en tiempo las “cuentas”, es un tema que ya existía expresa o implícitamente en todos los estatutos sindicales, ya que el cumplimiento de los estatutos forma parte de las obligaciones genéricas de las dirigencias sindicales; en tal sentido, la LFT reformada no aporta una gran novedad.

En donde sí hay un tema novedoso es en el agregado que se hace como segundo párrafo a la fracción XIII del artículo 371, en donde se dice que “Para tales efectos, se deberán establecer instancias y procedimientos internos que aseguren la resolución de controversias entre los agremiados, con motivo de la gestión de fondos sindicales”. Hay que anotar que en muchos sindicatos en México ya existen instancias de resolución de conflictos inter-

nos, pero entendemos que en este caso la intención del legislador fue la de que en los estatutos se incluyan instancias especiales, que se ocupen de controversias con motivo de la administración del patrimonio sindical, con lo cual se abre la posibilidad de que en el futuro los estatutos contengan órganos sindicales internos (comisión, comités, etcétera) que lleven a cabo un procedimiento para tales fines, permitiendo así un desahogo contencioso dentro de la organización sindical.

Sin embargo cabría preguntarse si a partir de este momento los sindicatos tendrán que reformar nuevamente sus estatutos para estar acordes con la legislación laboral. Lo que implica un registro y “autorización” por parte de la autoridad laboral. Paradójicamente podría ser un arma de control sindical, justo lo que se quería evitar.

Habría que preguntarse también qué pasará en la hipótesis de que algunos agremiados no estén de acuerdo con la resolución que eventualmente emita ese órgano interno de control y se hayan agotado las instancias internas competentes para conocer de estos temas; en principio, los tribunales de trabajo debieran poder conocer de este tipo de inconformidades y tal vez pronunciarse sobre el particular, tal y como pareciera reconocerlo ahora la parte final del artículo 373, pero queda la duda sobre qué tipo de resoluciones se emitirían en estos casos, ¿en qué sentido?, ¿ordenando a un sindicato que administre de tal o cual manera su patrimonio? ¿Que se repongan procedimiento internos sindicales, validando las cuentas de los sindicatos? ¿O simplemente ordenando al sindicato que entregue la información solicitada con ciertas características o independientemente de la calidad de la misma? ¿Podría convertirse en un medio de control sindical a través de las juntas? Lo cierto es que por ahora no queda claro cuál es el destino y las consecuencias de la reforma en comento.

El tema de la rendición de cuentas también fue objeto de otro tipo de regulaciones, que viene a complementar lo antes señalado en el artículo 373, ya que en el artículo 371 se adicionan otros elementos y temas.

El antiguo artículo 373 sólo se refería a la obligación de la directiva de los sindicatos de rendir a la asamblea, por lo menos cada seis meses, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical, agregando que esta obligación no era dispensable. Estas obligaciones subsisten, pero ahora el artículo en comento precisa que la rendición de cuentas incluirá la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino. De esta manera se busca una mayor transparencia en el manejo del dinero, en cuanto a los ingresos como a los egresos.

Por otra parte, el nuevo artículo 373 señala que cualquier trabajador tendrá el derecho de solicitar información a la directiva sobre la administración del patrimonio del sindicato. Esta posibilidad permite a los trabajadores el acceso a la información. La reforma en nada difiere de lo ya existente en muchos estatutos sindicales, que permite a quien así lo desee, ver el manejo de fondos en los sindicatos. Se trata de una reforma formal que no ataca el problema de fondo: la falta de representatividad y legitimidad de los sindicatos frente a sus agremiados. Ya se verá cómo es retomado este derecho en los estatutos sindicales.

Por otro lado, el hecho de que un trabajador pueda solicitar información a su sindicato sobre los fondos que maneja, si bien ahora es un derecho que se reconoce, no se protege. Dicha petición puede ser un pretexto para que la organización sindical tome algún tipo de represalia en su contra. Si bien el artículo 373 párrafo VI señala que el ejercicio de derecho de pedir información sobre el manejo de los recursos sindicales no puede implicar por ningún motivo la pérdida de derechos sindicales, ni será causa para la expulsión o separación del trabajador inconforme, tampoco se dice cómo se le protegerá.

El derecho de poder solicitar información por un trabajador, se ve complementado con la posibilidad de que en caso de no recibirla, o que el trabajador advierta irregularidades en el manejo de los fondos sindicales, podrá acudir a las instancias internas al sindicato, a las que ya nos referimos, y deberán estar señaladas

en los estatutos sindicales, y una vez agotas esas instancias podrá acudir a la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Las novedades en materia de democracia sindical y de rendición de cuentas permiten, según sus promotores, avanzar en la modernización de los sindicatos en México. Propósitos loables con los cuales es muy difícil no estar de acuerdo. Sin embargo, las propuestas adolecen de una visión instrumental que permita visualizar cómo se aplicarán las nuevas reglas y, sobre todo, quién las va a aplicar. Se debe recordar que el control sobre los contenidos de los estatutos de un sindicato no está reconocido expresamente como parte de las funciones jurisdiccionales y administrativas en el caso mexicano; y que son pocos, pero importantes, los espacios en donde una autoridad puede verificar si los estatutos de un sindicato están conforme a la Ley. Uno de esos espacios es el del registro sindical, que es de las primeras manifestaciones objetivas de la libertad sindical. Dicho de otra manera, si un grupo de trabajadores desea formar un sindicato, debe de iniciar el trámite de registro sindical —el cual lamentablemente no se modifica en la LFT—, y debe presentar varios documentos entre los que están los estatutos; la verificación y el control de regularidad y legalidad de esos documentos la hará la autoridad administrativa del trabajo, ya sea federal o local, nombrada por el Poder Ejecutivo en turno, la cual será en ese primer momento la que pueda negar el registro sindical, si desde su punto de vista los estatutos no se ajustan a la LFT reformada. Quizá se estaría dotando a la autoridad laboral, de “herramientas legales” que le permitiría, en un ejercicio dudoso de atribuciones, negar el registro sindical ahora con mayores fundamentos legales. Este tipo de regulación puntual, en temas como el contenido de los estatutos contrasta, como se indica líneas arriba, con el planteamiento general de que se debe respetar la vida interna de los sindicatos.

El registro sindical será el primer tema a prueba. Al respecto, existe el riesgo de que una autoridad registradora considere que en atención a que hay una nueva regulación laboral, en una renovación de directiva sindical, sólo podrá otorgar la toma de nota si

la renovación se hace con base en los nuevos contenidos de los estatutos sindicales. Esta posibilidad, con visos de retroactividad y con probabilidades de ser controvertida en tribunales, abre también la opción de que se obstaculice el accionar de los sindicatos; es decir, estamos ante una serie de cambios incompletos en la medida que plantean ideas y valores generales, pero que no fueron seguidas de las regulaciones puntuales, que acoten la interpretación que pueda hacer la autoridad encargada de aplicarlas.

Cuál es la gran paradoja: que buscando consagrar la libertad sindical se le terminen dando elementos adicionales a la autoridad para ejercer un control todavía más discrecional de los sindicatos.

2. Acceso a la información

Por otra parte, en materia de acceso a la información, la LFT reformada incorpora mecanismos que permitirían conocer documentos importantes en las relaciones laborales, como contratos colectivos, reglamentos interiores, entre otros. En efecto, el nuevo artículo 391 bis, señala que las Juntas de Conciliación y Arbitraje harán pública para consulta de cualquier persona, la información de los contratos colectivos de trabajo que se encuentren depositados ante las mismas, además de que deberán expedir copias de tales documentos, todo ello con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la legislación estatal en esta materia. Si bien es cierto, a nivel federal y en algunos estados de la República ya se contaba con mecanismos de publicidad de este tipo de documentos, al aparecer expresamente en la Ley esta obligación de los tribunales de trabajo de dar facilidades para conocer los contratos colectivos, se avanza en la difusión y acceso a estos documentos, con lo cual se logran varios objetivos; por un lado, ratificar el carácter público de documentos que en principio lo son, y por otro, acercar este tipo de información a los directamente interesados, como

son los mismos trabajadores involucrados con la aplicación de tales contratos.

El nuevo artículo 391 bis agrega que “de preferencia” el texto íntegro de las versiones públicas de los contratos colectivos deberán estar disponibles en forma gratuita en los sitios de Internet de las juntas de Conciliación y Arbitraje; de esta manera se incorporan estos nuevos mecanismos de comunicación electrónicos para acercar a los interesados la información, en este caso, de los contratos colectivos. De igual manera, el nuevo artículo 424 bis, usando la misma redacción que en el artículo 391 bis para el caso de los contratos colectivos, se usa aunque con la finalidad de referirse al acceso de los reglamentos interiores de trabajo.

Sin embargo, tanto en el caso de los contratos colectivos como en el caso de los reglamentos interiores de trabajo, en los artículos correspondientes, el uso de la expresión “de preferencia” deja en la incertidumbre que el acceso a estos documentos por vía electrónica quede sólo como una posibilidad, pero no como una obligación por parte de las autoridades ante las cuales dichos documentos se encuentran depositados.

En la misma línea de incorporar los medios de comunicación electrónica, es que debe verse el párrafo que se agrega al artículo 377. Hay que recordar que este artículo se ocupa de las obligaciones permanentes que tienen los sindicatos, como son proporcionar la información que les soliciten las autoridades, comunicar los mismos sindicatos a la autoridad los cambios de directiva, así como las modificaciones a sus estatutos y las altas y bajas de sus miembros; asimismo, que en lo sucesivo todas estas comunicaciones podrán ser cumplidas a través de medios electrónicos, en los términos que establezcan las autoridades competentes. Es de esperarse que estos mecanismos modernos de comunicación incorporen aspectos técnicos que permitan suplir los antiguos sellos, acuses de recibo y demás modalidades con las cuales hasta ahora se podía demostrar el cumplimiento de tales obligaciones a cargo de los sindicatos.

Por otro lado, ya se ha señalado que no es la publicidad de los contratos colectivos lo que va evitar contar con contratos colectivos celebrados a espaldas de los trabajadores. De nada nos sirve conocer su contenido si éstos no fueron negociados libremente por los trabajadores miembros de un sindicato.²¹

El planteamiento que propone la ley en materia de productividad se complementa con la constitución del Comité Nacional de Productividad, que como órgano consultivo y auxiliar del Ejecutivo federal tendrá diversas facultades, todas ellas orientadas a la mejoría y el aumento de la productividad en el país.

3. *Huelga y suspensión colectiva*

En materia de huelga, la reforma laboral no plantea ninguna modificación, ni en sus requisitos de fondo ni de forma. Sin embargo, hay que recordar que en el proceso de discusión, hubo propuestas encaminadas a modificar el marco jurídico de la huelga en varios temas puntuales, como sus causas, su duración, así como sus formas de terminación.

Aunque si bien la huelga no fue objeto de modificación en la LFT, es de llamar la atención que de manera coincidente, en los días en que se estaba modificando la ley laboral, al mismo tiempo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitía una resolución en el sentido de que los patrones pueden pedir que las huelgas sean calificadas solicitando que se declare la imputabilidad de las mismas.

Hay que recordar que el artículo 937, adicionado a la Ley en 1980, señala que los trabajadores tienen el derecho y sólo ellos de solicitar la declaración de imputabilidad de la huelga. La resolución en comento podría abrir la posibilidad de que dicha solicitud, ahora sea planteada también por los patrones.

²¹ Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Futuro de la negociación colectiva en México: de la contratación sin negociación a la negociación con contratación”, *40 años, 40 respuestas. Ideas para la democratización del mundo del trabajo*, cit.

De confirmarse este criterio en el futuro, estaríamos frente a una de las más importante interpretaciones (¿o modificación?) de la Ley Federal del Trabajo, en materia de derecho de huelga, en los últimos años. Esta novedad, ya en sí misma interesante y trascendente, adquiere una mayor trascendencia cuando advertimos que entre los argumentos que la Suprema Corte de Justicia ha usado para apoyar su resolución está el relativo a la necesidad de que las partes en la relación laboral, en este caso los patrones, sean tratados con mayor equidad, cuando una de las razones y motivaciones en el nacimiento mismo del derecho del trabajo fue precisamente que se asumía que las partes, trabajador y patrón, se relacionaban en condiciones de inequidad. En este caso el invocar un principio propio del derecho civil, tratándose de las relaciones laborales, no deja de ser preocupante. En conclusión, no se modifica el marco jurídico de la huelga, pero sí pareciera irse gestando una modificación en otra de las fuentes que lo integran en México.

Por otro lado, en materia de suspensión colectiva de las relaciones de trabajo, vale la pena anotar que se adiciona al artículo 427 de la LFT la siguiente causa: “Suspensión de labores o trabajos, que declare la autoridad sanitaria competente, en los casos de contingencia sanitaria”. La disposición es complementada por el artículo 429 y la nueva fracción IV que señala con claridad que en caso de contingencia sanitaria el patrón no requerirá autorización de la Junta de Conciliación y Arbitraje y estará obligado a pagar a sus trabajadores una indemnización equivalente a un día de salario mínimo general vigente, por cada día que dure la suspensión, sin que pueda exceder de un mes. La referencia a la contingencia sanitaria es también reconocida en la Ley reformada como causa de suspensión individual de la relación de trabajo, y los efectos en este caso se remiten a lo indicado aquí para el caso de la suspensión colectiva.

Más allá del dudoso carácter indemnizatorio que le atribuye la Ley al pago que se seguirá haciendo a los trabajadores en estos casos, el monto fijo y el periodo determinado del pago, si bien

dan certidumbre a un patrón sobre el cuánto y hasta cuándo deberá hacer los pagos, dejan a la suerte del trabajador la eventualidad de que la suspensión se prolongue más de un mes.

II. AUTORIDADES LABORALES

1. *Las juntas de Conciliación y Arbitraje*

En el caso de las juntas de Conciliación y Arbitraje, aparte de hacer algunas precisiones en cuanto al papel que cada uno de los funcionarios de las mismas deben de realizar, así como del funcionamiento de los plenos, la LFT reformada plantea algunas ideas novedosas e interesantes.

A. La profesionalización del personal

Destaca la relativa a la profesionalización del personal jurídico de las juntas de Conciliación y Arbitraje. El objetivo se pretende lograr a partir de dos propuestas concretas. Por un lado, la precisión y en algunos casos el aumento de los requisitos que habrán de cumplir las personas que laboran en las juntas (presidente de la Junta Federal, actuarios, secretarios, auxiliares). En términos de requisitos académicos, se exige que cuenten con licenciatura en derecho, o sean abogados ya titulados. Por otro lado, se plantea la propuesta de poner en marcha un servicio profesional de carrera para el personal de las juntas, tanto locales como federal. En este último caso, será el Pleno de la Junta Federal la que deberá expedir el reglamento interior de la misma, así como los reglamentos del servicio profesional de carrera y el de evaluación del desempeño de los presidentes de las juntas especiales.

El nuevo artículo 525 bis señala que las juntas, con sujeción a las disposiciones presupuestales aplicables en cada caso, establecerán este servicio profesional de carrera para el ingreso, promoción, permanencia, evaluación de desempeño, separación y retiro

de sus servidores públicos; por su parte, un artículo transitorio de la LFT reformada señala que esta tarea habrá de cumplirse a partir del 1o. de enero de 2014. Se contará entonces con todo 2013 para la elaboración del proyecto y eventual aprobación del servicio profesional de carrera, en el cual esperamos se le apueste a la objetividad en el ingreso, promoción y permanencia del personal de las juntas (que incluya a los presidentes de juntas especiales) y con ello tratar de erradicar los márgenes de discrecionalidad que muchas veces subsisten en el nombramiento del personal jurídico de las mismas y que tanto daño hace a la impartición de justicia en el país.

B. El servicio público de conciliación

Vale la pena subrayar también la creación del “Servicio Público de Conciliación”, el cual se integrará con servidores públicos especializados en la función conciliadora, y a quienes se les denominará “funcionarios conciliadores”, con independencia de que estas labores también las puedan realizar los mismos integrantes de las juntas o su personal jurídico. Los funcionarios conciliadores deberán satisfacer ciertos requisitos como ser abogados o licenciados en derecho titulados, tener por lo menos dos años de ejercicio en materia laboral, además de contar con capacitación específica en materia de conciliación.

Con la creación del Servicio Público de Conciliación y en particular de los funcionarios conciliadores, en la ley reformada hay un intento por rescatar y fortalecer la tarea de conciliación que históricamente distinguía a las instancias jurisdiccionales del trabajo, y que por diversas razones se ha ido perdiendo al paso de los años. Esperamos que estas propuestas no se traduzcan en mecanismos burocráticos que entorpezcan la expedita resolución de los conflictos y que sean el inicio de un proyecto más ambicioso, que vaya en la dirección de explorar mecanismos alternativos de solución de conflictos laborales. Asimismo, que la conciliación no se convierta en una mediación que termine perjudicando a los

trabajadores al obligarlos a recibir montos muy bajos “gracias” a una mediación disfrazada de conciliación.

2. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo, en el modelo laboral mexicano es la instancia pública, en el ámbito federal y el local, encargada de ofrecer asesoría jurídica a los trabajadores y sus organizaciones cuando así lo soliciten en el conocimiento y reclamo de sus derechos. Las novedades que respecto de esta institución señala la LFT, van en dos direcciones: por un lado, tratando de fortalecer sus tareas conciliatorias; y por otro, profesionalizar a su personal.

En el primer caso, el nuevo artículo 530 bis señala que la Procuraduría podrá citar a los patrones o sindicatos a juntas de avenimiento o conciliación, apercibiéndolas que de no comparecer se les podrá imponer la medida de apremio que la misma Ley señala en el artículo 731 fracción I, es decir, una multa de aproximadamente 6,500 pesos (cien veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal). Como puede advertirse, el poco cuidado que se tuvo tanto en este como en otros casos para redactar los artículos en comento, puede dar lugar en el futuro a interpretaciones variadas, por ejemplo: ¿se puede imponer una sanción a un empleador sin un debido proceso legal?

Es evidente que al tratar de fortalecer las facultades de la Procuraduría, con multas muy bajas, se abre la puerta para que el patrón no acuda a una cita, sin que ello le traiga graves consecuencias.

Por otro lado, y aparte de establecer expresamente que el personal jurídico de la Procuraduría está impedido para actuar como apoderado, asesor o abogado patrono en asuntos particulares en materia de trabajo, mientras sean servidores públicos, se agrega que los procuradores auxiliares deben satisfacer ciertos requisitos: tener título de abogado o de licenciado en derecho y haber obtenido la cédula correspondiente para ejercer la profesión. So-

bre este particular la ley reformada incluye un artículo transitorio en el cual se contempla la situación de aquellos profesionistas que actualmente colaboren con la Procuraduría y que no cuenten con el título y cédula correspondiente, caso en el cual deberán regularizar su situación en un lapso no mayor de cinco años.

3. *La Inspección del Trabajo*

La Inspección del Trabajo es objeto de algunas adecuaciones a su marco jurídico, las más importantes son las siguientes.

En primer lugar, entre las funciones que tienen encomendadas los inspectores, ahora se precisa que podrán “disponer” (antes la Ley decía “sugerir”) que eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos trabajo cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores. De esta manera, se busca que las tareas de inspección en estos casos sean más eficaces.

Por otra parte, se agrega como una fracción nueva al artículo 541 la número VI bis, en la cual los inspectores podrán ordenar, previa consulta con la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, la adopción de medidas de seguridad “de aplicación inmediata” en caso de peligro inminente para la vida, la salud o la integridad de las personas. Los inspectores cuentan con autorización para restringir el acceso o limitar la operación en las áreas de trabajo que presenten algún riesgo. En estos casos el inspector debe dar copia de la determinación (*sic*) al patrón, además de que el inspector debe hacer llegar un informe detallado por escrito a la STPS, con copia al mismo patrón.

Asimismo, hay un intento discreto de profesionalizar a la Inspección del Trabajo, aumentando los requisitos para ser inspector, ahora siendo necesario contar con el bachillerato terminado o su equivalente; hay que recordar que en la anterior Ley solo pedía la secundaria terminada. Aunque la labor especializada de los inspectores del trabajo, sin duda requeriría contar con estudios de licenciatura.

III. PROCEDIMIENTO

Varios son los temas que la reforma laboral toca en materia de procedimiento laboral ante la Junta de Conciliación y Arbitraje: fortalecimiento de la conciliación, conflictos individuales de seguridad social, pruebas y personalidad.

1. *¿Fortalecimiento de la conciliación?*

En la LFT reformada hay un intento por rescatar y fortalecer a la conciliación como mecanismo de solución de los conflictos de trabajo, según se anotaba líneas arriba. El caso más evidente es la transformación que sufren las etapas del proceso laboral. En efecto, hay que recordar que la primera audiencia consagraba la famosa fórmula trifásica, en atención a que dicha audiencia se dividía en tres etapas: de conciliación, de demanda y excepciones y finalmente de ofrecimiento y admisión de pruebas.

Hoy el reformado artículo 875 señala que la primera audiencia constará sólo de dos etapas: de conciliación y de demanda y excepciones. De esta manera, se busca dejar una fase claramente delimitada a la labor conciliatoria que podrá llevar a cabo el personal jurídico de la Junta, pero de manera destacada el funcionario conciliador, el cual —conforme al reformado artículo 876— propondrá a las partes opciones de solución *justas y equitativas* que, a su juicio, sean adecuadas para dar por terminada la controversia.

Como se indicó, la función que en estricto sentido llevará a cabo el conciliador, no es exactamente la de conciliar sino la de mediar, en atención a que su labor no será exclusivamente la de acercar a las partes en conflicto, sino que tendrá un papel activo al poder proponerles soluciones alternativas, lo cual lo convierte en un mediador. Esta posibilidad de buscar soluciones conciliatorias queda latente, hasta antes de que se declare cerrada la instrucción.

2. Conflictos individuales de seguridad social

Una de las novedades que plantea la Ley reformada es la incorporación de un capítulo, dentro de los procedimientos especiales, relativo a los conflictos individuales de seguridad social. Hay que recordar que esta adición viene precedida por un amplio consenso de diversos sectores vinculados al mundo del trabajo y de manera particular de la seguridad social, en el sentido de que los reclamos de los trabajadores de derechos relativos a la seguridad social, se han convertido en un grave problema para la impartición de justicia, desde varios ángulos, no sólo por lo lento y tortuoso de los juicios en los que se reclama, por ejemplo el cumplimiento y respeto de la Ley del Seguro Social, sino también por la lentitud en la resolución por parte de las juntas de estos casos. Lentitud que obedece, entre otras razones, por la saturación de los tribunales; hay que recordar que una buena cantidad de los asuntos actualmente a cargo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, son precisamente demandas en contra del Seguro Social. Es por ello que se ha incorporado a la ley laboral un capítulo relativo a los conflictos individuales de seguridad social.

Las características generales que presenta el nuevo procedimiento son las siguientes: se definen los conflictos individuales de seguridad social como aquellos que tienen por objeto reclamar prestaciones en dinero o en especie, derivadas de seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social (organizado por el IMSS); de igual manera se incluyen en este concepto las prestaciones derivadas de la Ley del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), al igual que aquellas prestaciones aplicables en virtud de contratos colectivos o contratos ley que contengan beneficios de seguridad social.

Se establece claramente que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje será la instancia competente para conocer de conflictos individuales de seguridad social. Ahora, la LFT hace algunas precisiones sobre la Junta que conocerá: por ejemplo, la Junta del

lugar donde se encuentre la clínica del IMSS en la que estaban adscritos los asegurados o sus beneficiarios, y en el caso de reclamos sobre devolución de fondos para el retiro y vivienda, la junta especial de la entidad en donde se encuentre el último centro de trabajo del derechohabiente.

Los conflictos individuales de seguridad social podrán ser planteados por quienes tengan legitimación para hacerlo: quienes sean titulares de algún derecho previsto en los ordenamientos a que se refiere el concepto de conflictos de seguridad social, es decir los trabajadores, asegurados, pensionados o sus beneficiarios, en el caso de la Ley del IMSS; los trabajadores titulares de derechos ante el Infonavit, o los titulares de cuentas individuales o sus beneficiarios en el caso de las Afores, y finalmente los trabajadores que tengan reconocido algún derecho en algún contrato colectivo o contrato ley y que contenga beneficios en materia de seguridad social.

Entre las novedades que plantea el procedimiento en comento, se encuentra el señalamiento de que las demandas que se interpongan deben tener ciertas características, no sólo en cuanto a lo que podríamos denominar datos duros e indispensables en toda demanda, como serían los de identificación de las partes, los hechos, la antigüedad, los puestos desempeñados, los antecedentes del derecho reclamado y, en este caso, las pretensiones de los actores, sino también se tendrá que precisar y exhibir el último estado de cuenta individual, en el caso de ahorro para el retiro, la constancia expedida por el IMSS o la constancia de otorgamiento o negativa de algún derecho. De igual manera han de exhibirse los documentos expedidos por los patrones o las instituciones involucradas en el reclamo de derechos, o bien, el acuse de recibo de que se hayan solicitado los mismos y, en general, las pruebas que consideren las partes para acreditar su dicho.

Por otra parte, la Ley ratifica la obligación de los organismos de seguridad social de exhibir aquellos documentos que de acuerdo con las leyes que les son aplicables deben conservar, y que en caso de no presentarlos se presumirán ciertos los hechos alega-

dos por quien esté promoviendo la demanda. De igual manera, corresponde a los organismos de seguridad social probar ciertos temas como la fecha de inscripción al seguro social, el número de semanas cotizadas, los promedios salariales de cotización, el estado de cuenta de las aportaciones a la vivienda y retiro de los trabajadores, las disposiciones o retiros de las cuentas, la vigencia de derechos, los pagos parciales a los asegurados.

En el caso concreto de los reclamos de prestaciones derivadas de riesgos de trabajo o enfermedades generales, la Ley señala que el procedimiento tendrá ciertas peculiaridades como que las partes deben designar la demanda y la contestación, además de nombrar a sus peritos médicos, a los cuales se sumará, llegado el momento, el perito que designe la Junta para integrar la prueba pericial.

Como es sabido en este tipo de litigios, el peritaje juega un papel protagónico; por ello, la Ley le dedica un amplio espacio. En el caso concreto del dictamen, se asientan los contenidos mínimos de los mismos: los datos de identificación de los peritos, el del actor, el diagnóstico sobre los padecimientos reclamados, si fuera el caso, los razonamientos para determinar la relación causal entre las actividades del trabajador y el estado de incapacidad, los medios de convicción en que se basan las conclusiones y, en su caso, el porcentaje de valuación, de disminución de algún órgano, o la invalidez.

Por otra parte, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje debe llevar un registro de peritos médicos, y para tal registro los médicos deberían cumplir con ciertos requisitos que tienen que ver con el legal ejercicio de su actividad, tener experiencia mínima de tres años en materia de medicina del trabajo. Los peritos pueden ser dados de baja de dicho registro si no cumplen oportunamente con sus tareas. Además de que la ley reformada castiga a los peritos que presenten peritajes notoriamente falsos.

Se busca hacer expeditos los procedimientos de conflictos individuales de seguridad social, al indicar que luego de la audiencia inicial, las partes contarán con diez días para que sus peritos acepten y protesten el cargo y que en los siguientes 30 días, luego

de la audiencia inicial, se anote la fecha para recibir los dictámenes. La pregunta es si se van a respetar los términos legales o la Junta, ante la saturación, va a establecer tiempos más largos.

3. *Pruebas y personalidad*

En materia de pruebas, una de las novedades más destacadas en la Ley reformada es la relativa a la adición de la sección novena, “De los elementos aportados por los avances de la ciencia”. Se ofrece un marco jurídico a las pruebas que las partes aporten en un juicio, como cintas cinematográficas, registros dactiloscópicos, grabaciones de audio y de video, fax, correo electrónico, documentos digitales, firma electrónica, entre otros.

La Ley, a partir del nuevo artículo 836-A al 836-D, incluye un catálogo de conceptos propios de las nuevas tecnologías de la información como la clave de acceso, el certificado digital, la contraseña, la clave privada, el documento digital, la firma electrónica, el número de identificación personal, etcétera. De esta manera, se busca poner al día en la materia de pruebas en consonancia con las nuevas modalidades de comunicación; asimismo, se marcan las reglas particulares que en estos casos los litigantes han de cumplir, para su ofrecimiento, desahogo y valoración.

Por otro lado, en materia de personalidad es destacable la adición a la Ley de algunas disposiciones que buscan regular el ejercicio de profesionales del derecho en el foro laboral, independientemente de la discusión que estas adiciones a la Ley generarán sobre su constitucionalidad y compatibilidad con las legislaciones existentes en México. Se modifica la Ley en la fracción II del artículo 692 al referirse a la forma en que las partes pueden comparecer a juicio. Se indica que los abogados patronos o asesores legales de las partes, sean o no apoderados de éstas, deben acreditar ser abogados o licenciados en derecho con cédula profesional, o personas que cuenten con carta de pasante vigente expedida por la autoridad competente para ejercer dicha profesión, y sólo se podrá autorizar a otras personas para oír no-

tificaciones y recibir documentos, pero éstas no podrán comparecer en las audiencias ni efectuar promoción alguna.

De esta manera, se busca profesionalizar el ejercicio profesional de las personas que asesoran legalmente a las partes en un juicio, tratando de erradicar la vieja práctica de personas que sin haber pasado por la universidad, y no contar con título ni cédula profesional para ejercer, ofrecen sus servicios de asesoría legal habiendo creado un mercado de servicios que generalmente ha ido en contra de la calidad de los servicios de defensoría jurídica laboral.

Sin embargo, hay que recordar que el hecho de que se pudiera asesorar y comparecer en juicio sin necesidad de contar con los requisitos ahora exigidos, tiene una explicación histórica que atendía al hecho de que en ciertos casos el trabajador bien podría ser defendido por alguno de sus compañeros que tuviera conocimientos de los hechos y la manera en que tal o cual derecho se venía ejecutando. Este fin, hasta cierto punto noble y social, se había venido desvirtuando y alejando de sus razones históricas.

Si bien vemos con buenos las modificaciones, se adolece de una visión integral de todo lo relacionado con el ejercicio profesional, en el cual se inscribe este asunto y que supone abordar otros igualmente importantes, como el ejercicio de la profesión de los abogados y licenciados en derecho, su colegiación, honorarios, ejercicio ético, actualización y certificación, entre otros temas.

Relacionado con el tema del ejercicio profesional, cabe llamar la atención sobre el nuevo párrafo quinto del artículo 48 de la Ley, el cual se ubica dentro del capítulo de la rescisión de las relaciones de trabajo. Artículo que pareciera en sus primeras líneas referirse al tema de la indemnización por despido y a los salarios caídos, pero que en su redacción no pareciera limitarse a esta materia. Nos referimos al tema, ya tratado más arriba, que impone a los abogados, litigantes o representantes que promuevan acciones, excepciones, incidentes, diligencias, ofrecimiento

de pruebas, recursos y en general toda actuación “notoriamente improcedente”, con la finalidad de prolongar, dilatar u obstaculizar la sustanciación o resolución de un juicio laboral, una multa de 100 a 1,000 veces el salario mínimo general.

Entendemos la buena fe e intencionalidad de los autores de esta redacción, en el sentido de tratar de eliminar prácticas nocivas en el litigio laboral que entorpecen o retrasan el desarrollo y resolución de los juicios. Sin embargo, estamos ante una redacción con un alto grado de subjetividad. Además de que nos preguntamos nuevamente si es posible interponer una sanción sin mediar un debido proceso legal.

IV. SISTEMA DE SANCIONES

En materia de sanciones, la Ley reformada incorpora novedades interesantes. En algunos temas se inscriben penalizaciones particulares; tal es el caso de un menor que esté trabajando fuera del círculo familiar (parientes del menor por consanguinidad, ascendientes o colaterales, hasta el segundo grado) donde la sanción es de uno a cuatro años de prisión y multa de 250 a 5,000 veces el salario mínimo general; o bien, el caso de trabajadores que vayan al extranjero y que hayan sido engañados por las AC que deberán sufragar los gastos de repatriación respectivos, o también el caso en que el actuar deliberado de servidores públicos se traduzca en dilación en los juicios, aquéllos podrán ser sancionados económicamente, además de darle vista al Ministerio Público.

Aparte de estos casos concretos, en donde las sanciones son muy variadas, hay que subrayar que las multas que se pueden imponer por incumplimiento de las normas laborales, en su gran mayoría, se aumentan los montos de manera sustancial. En efecto, la LFT eleva de manera considerable los montos de las sanciones por incumplimiento de las normas laborales. De esta manera se busca inhibir su incumplimiento, con lo cual se está

reconociendo que existe un déficit en el respeto de las normas del trabajo en el país.

Sin embargo, el tema de las sanciones no hay que verlo sólo desde el punto de vista del incremento de sus montos. Hay que analizarlo también teniendo en cuenta los criterios que la Ley señala para aplicar tales sanciones. El artículo 992 fue adicionado con un tercer párrafo en el cual se puede leer que para la imposición de las sanciones, se tomarán en cuenta varios criterios que son los siguientes:

1. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción.
2. La gravedad de la infracción.
3. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse.
4. La capacidad económica del infractor, y
5. La reincidencia del infractor. En todos los casos de reincidencia se duplicará la multa impuesta.

En relación con el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción, convierten al dolo como un elemento constitutivo en la comisión del hecho o acto sancionable. Se trata de un elemento que está en la lógica detrás de otras ramas del derecho, pero que tal vez se aleja de los criterios que históricamente permitieron un esquema sancionatorio en materia de trabajo en donde, en principio, todo aquello que sucede en el espacio de trabajo es responsabilidad del patrón. Se debe recordar que el origen mismo del régimen jurídico de los riesgos de trabajo se apoyaba en la idea de la responsabilidad objetiva, la cual pareciera ahora dejarse de lado.

Otro factor que debe tomarse en cuenta en la imposición de sanciones es la gravedad de la infracción, elemento nada fácil a determinar y que supone una escala de valoración para la cual, por ahora, la Ley no ofrece algún elemento. Por otra parte, se encuentra el tema de los daños que se hubieren producido o que puedan producirse. En este caso habrá sin duda situaciones en

donde pueda determinarse con cierta facilidad, pero en su gran mayoría no es fácil hacerlo; por ejemplo, qué tanto daño se hace a un menor al impedirle que vaya a realizar sus estudios, o cuánto daño se causa a un trabajador que se le expone a ciertas sustancias que potencialmente pueden perjudicar su salud.

Asimismo, la Ley incorpora el criterio de la capacidad económica del infractor como otro elemento a considerar en la sanción; se trata de un elemento explicable y tal vez justificable desde un punto de vista económico, pero difícilmente explicable en un sistema de sanciones estrictamente jurídico; independientemente de lo difícil que será contar con elementos objetivos para medir la capacidad económica del infractor. Esta manera de plantear las cosas, podría llevarnos a discriminaciones en la imposición de las sanciones, o bien a tener una *justicia de pobres y otra de ricos*.

Finalmente, la Ley señala —como ya se ha anotado— a la reincidencia como otro factor en la imposición de sanciones; en estos casos la multa que se imponga se duplicará. La Ley define a la reincidencia como cada una de las subsecuentes infracciones a un mismo precepto, cometidas dentro de los dos años siguientes a la fecha del acta en que se hizo constar la infracción precedente, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada. Estamos ante una forma atípica de conceptuar la reincidencia, ya que se autoriza indirectamente a violar las normas laborales de nueva cuenta, siempre y cuando se deje pasar un periodo de dos años. La reincidencia como factor a considerar en las sanciones debiera ser un elemento determinante en la definición de la sanción, y no estar matizado e incluso eliminado por aspectos temporales como se sugiere ahora en la LFT.

Como puede advertirse, la incorporación de estos criterios para la imposición de sanciones, agrega al sistema sancionatorio laboral elementos con un alto grado de subjetividad, que plantean por lo menos dos implicaciones. La primera, la dificultad que tendrá la autoridad que impone las sanciones para definir e identificar en casos concretos cada uno de los factores que ahora le señala la

Ley. La segunda, los infractores podrían tener mayores márgenes para tratar de controvertir las sanciones que se les impongan, al poder cuestionar sistemáticamente que alguno o algunos de los factores que ahora señala el artículo 992 no se consideraron en la sanción que se impongan. Estos elementos pueden hacer nugatorio el aumento considerable de los montos de las sanciones por incumplimiento de las normas laborales.

V. VIGENCIA DE LA LEY

De los artículos transitorios destacan los siguientes puntos relativos al inicio diferenciado de la vigencia de la Ley reformada, ya que no toda va a entrar en vigor a partir de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*:

1. Los patrones cuentan con 36 meses para realizar las adecuaciones a las instalaciones de los centros de trabajo, a fin de facilitar el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad.
2. Los patrones contarán con 12 meses para proceder a realizar los trámites conducentes para afiliarse su centro de trabajo al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.
3. El titular del Ejecutivo federal, los gobernadores de los estados, así como el jefe de gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuentan con un plazo de seis meses para adecuar los ordenamientos reglamentarios que correspondan.
4. La STPS debe expedir las tablas de enfermedades de trabajo y de valuación de incapacidades permanentes resultantes de los riesgos de trabajo, en un término de seis meses, en tanto se seguirán aplicando las tablas a que se refieren los artículos 513 y 514 que se reforman.

5. Las juntas Federal y locales de Conciliación y Arbitraje deberán adoptar el servicio profesional de carrera a partir del 1o. de enero de 2014.
6. Los presidentes de las juntas Federal y locales de Conciliación y Arbitraje deben establecer los lineamientos para el sistema de formación, capacitación y actualización jurídica del personal de su respectiva Junta, dentro de los seis meses siguientes a que entren en vigor las presentes reformas.
7. Los inspectores de trabajo que no cuenten con el certificado de educación media superior o su equivalente cuentan con un término de tres años para obtenerlo, a partir de que entren en vigor las presentes reformas.
8. El personal jurídico de las juntas de Conciliación y Arbitraje que no cuente con el título y la cédula profesionales cuentan con un término de cinco años para obtenerlo, a partir de que entren en vigor las presentes reformas.
9. Las retribuciones fijadas anualmente y con sujeción a las disposiciones presupuestales aplicables de los presidentes de la juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje entrarán en vigor a partir del próximo Presupuesto de Egresos de la Federación y de las entidades federativas.
10. Los juicios iniciados con las disposiciones anteriores a la presente reforma deben concluirse de conformidad con ellas.