

## LA REFORMA LABORAL EN MÉXICO

María Aurora LACAVEX BERUMEN\*  
Yolanda SOSA Y SILVA GARCÍA\*\*

La Ley Federal del Trabajo vigente en México entró en vigor el 1o. de mayo de 1970. El proceso de creación fue largo, relata Mario de la Cueva,<sup>1</sup> en 1960 el presidente Adolfo López Mateos designó una comisión para que preparara un anteproyecto de Ley del Trabajo y la integró con el secretario del Trabajo y Previsión Social, Salomón González Blanco, con los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje, federal y local del Distrito Federal, María Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano, y con el doctor Mario de la Cueva. Durante casi dos años se reunieron en la casa del doctor de la Cueva, hasta terminar un primer proyecto.

Al iniciarse 1967, el nuevo presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, designó una segunda comisión, integrada con las mismas personas antes mencionadas y con Alfonso López Aparicio, a fin de que preparara un segundo proyecto. Otra vez se reunían en casa del doctor De la Cueva, y en los primeros días de 1968 se concluyó el proyecto.

Fue entonces cuando el titular del Poder Ejecutivo decidió que se enviara una copia del que se llamó “anteproyecto” a todos los sectores interesados para que expresaran su opinión y formularán las observaciones que juzgaren convenientes.

\* Profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, campus Mexicali y directora de la propia unidad académica.

\*\* Profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, campus Mexicali y coordinadora del bufete jurídico gratuito de la propia unidad académica.

<sup>1</sup> Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Pamia, 1972, pp. 56-61.

Con las observaciones de los trabajadores y los empresarios, y con las sugerencias que habían recibido de otros sectores, la comisión redactó el proyecto final, al que hizo preceder de una exposición de motivos. En diciembre de 1968, el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de nueva Ley Federal del Trabajo.

Se desarrolló entonces un segundo proceso democrático para la elaboración de las leyes: ante las Comisiones Unidas de Diputados y Senadores se presentaron los representantes de los trabajadores y de los empresarios a expresar sus observaciones y sugerencias con ya mayor libertad.

El proceso de formación de la ley prueba que no fue obra de gabinete, ni fue tampoco el resultado de un pensamiento abstracto alejado de la realidad.

\*\*\*

Desde la publicación de la Ley Federal del Trabajo en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de abril de 1970, y su vigencia el 1o. de mayo del mismo año, se ha reformado en veintitrés ocasiones.

Posterior a su publicación, se incluye en el *Diario Oficial de la Federación* la fe de erratas del 30 de abril, y un complemento a la fe de erratas el 5 de junio, ambos de 1970.

Destacan por su trascendencia algunas reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, de fechas:

- a) 24 de abril de 1972, en materia de habitaciones para los trabajadores, la cual, en acatamiento a la reforma constitucional relativa al 14 de febrero del propio año, dio origen a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de abril de 1972. Adicionalmente, en esta misma materia, la Ley Federal del Trabajo se ha reformado el 7 de enero de 1982, el 30 de diciembre de 1983, el 13 de enero de 1986 y el 21 de enero de 1988.
- b) 9 de enero de 1974, que constituyó el fundamento legal para la creación, por decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de mayo del propio año, del fideicomiso denominado Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores; se publicó fe de erratas el 10 de enero de 1974.

- c) 7 de febrero de 1975, referente a la competencia constitucional de las autoridades del trabajo, que se reformó nuevamente el 31 de diciembre de 1982.
- d) 31 de diciembre de 1975, con referencia al pago del aguinaldo en proporción al tiempo trabajado.
- e) 30 de diciembre de 1977, adicionándose el capítulo XVI del título sexto, incorporándose la regulación del trabajo de los médicos residentes en periodo de adiestramiento en una especialidad.
- f) 28 de abril de 1978, se publicó la reforma relativa a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores; obligación patronal que se reformó nuevamente el 30 de diciembre de 1983.
- g) 4 de enero de 1980, que modificó los títulos catorce, quince y dieciséis, que consistió en la denominada reforma procesal laboral e incluyó la adición al artículo 47 del procedimiento para la entrega por parte del patrón al trabajador del aviso de despido; se publicó fe de erratas el 30 de enero de 1980.
- h) 20 de octubre de 1980, que adicionó el título sexto con un capítulo XVII, denominado Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley.
- i) 22 de diciembre de 1987, para que se considerara como día de descanso obligatorio o conmemorativo el que determinen las leyes federales y locales electorales en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.
- j) 23 de enero de 1998, para adaptar el concepto de nacionalidad de los trabajadores a las nuevas disposiciones constitucionales y legales en la materia.

\*\*\*

Diversas iniciativas de reformas, adiciones y derogaciones se han presentado durante el ejercicio de las LVII, LVIII y LIX Legislaturas, para totalizar ciento cuatro al 3 de septiembre de 2005, las cuales están detenidas en el Congreso de la Unión.

Las temáticas más socorridas son: el trabajo de la mujer y la equidad de género, con veinte iniciativas; sindicatos, con cinco; proceso laboral, con nueve; discriminación, con seis; trabajos especiales, con doce; salario, con tres; sanciones, con dos; descanso obligatorio, con cuatro; obligaciones y prohibiciones a patronos y trabajadores, con siete.

Son de destacarse las dos iniciativas relativas a subcontratación; la relativa a contrato de aprendizaje y la que se refiere al contrato a prueba, instituciones jurídicas que fueron rechazadas, ampliamente argumentadas, desde la elaboración del anteproyecto de ley vigente.

También resultan de interés las iniciativas de reforma integral presentadas por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 1o. de noviembre de 2002, y de manera conjunta por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y el 12 de diciembre de 2002 publicadas en la *Gaceta Legislativa* del 20 de enero de 2003.

\*\*\*

La política y la técnica legislativa que se han aplicado para la elaboración de las iniciativas no son claras.

La exposición de motivos de la mayoría de éstas son lacónicas e imprecisas. Algunas aluden a normatividad extranjera, sin expresar cuál es la semejanza de la realidad sociolaboral mexicana y la de otros países. Anecdótico es el caso de varias iniciativas que dan la impresión de que los diputados promoventes “se copiaron”, unos a otros, como en algún examen en la secundaria. Otras son totalmente inaplicables:

- Iniciativa (1o. de diciembre de 1998) relacionada a no discriminación por detección de VIH-SIDA, sin considerar que los artículos 3o. y 56 de la ley regulan, en forma enunciativa, la no discriminación.
- Iniciativas (entre otras: 13 de abril de 1999; 5 de enero de 2000; 25 de septiembre de 2002; 1o. de octubre de 2002; 6 de noviembre de 2002) relacionadas con el trabajo de la mujer regulando figuras como hostigamiento sexual; requerimiento de certificados de no gravidez; igualdad de trato y oportunidad; protección de la integridad.
- Iniciativa (30 de abril de 1999) que propone se incluyen en la Ley Federal del Trabajo disposiciones relativas a sindicatos y federaciones, que son propias y exclusivas de sus correspondientes estatutos, como son obligaciones y derechos de los agremiados, tipo de votación, reelección.
- Iniciativas (29 de abril de 2000; 20 de marzo de 2002) que proponen “mover” los días de descanso conmemorativo a lunes o viernes,

siguiendo el modelo estadounidense, para “fomentar el turismo”. Una incongruencia y una falacia se contienen en estas iniciativas. La incongruencia consiste en que los días de descanso conmemorativos no se crearon por el legislador para descansar, es decir, para recuperar energías, sino para que los trabajadores, al no tener obligación de presentarse a laborar, puedan participar en las conmemoraciones con las que se festejan fechas importantes de la historia patria o de las fechas tradicionales mexicanas. La falacia consiste en el fomento al turismo. El salario devengado por una inmensa mayoría de trabajadores, no es suficiente para que viajen a los destinos turísticos de moda, aun si disponen de “fin de semana largos”.<sup>2</sup>

- Iniciativa (27 de octubre de 2000) que prohíbe la afiliación individual o colectiva de los trabajadores y los empresarios a los partidos políticos, violentando abiertamente los derechos políticos de los ciudadanos, que se regulan constitucionalmente y se reglamentan en un ordenamiento legal diverso.
- Iniciativa (16 de julio de 2001) que incorpora en materia de derecho procesal del trabajo la figura jurídica de gastos y costas, que es propia del derecho privado.
- Iniciativa (12 de diciembre de 2001) en la que se pretende ampliar el plazo en que deben cumplirse los laudos, en detrimento de los derechos de los trabajadores.
- Iniciativas (14 de noviembre de 1996 y 2 de mayo de 2002) que pretenden instituir dentro de la ley el contrato de aprendizaje, con el objeto de promover el trabajo formativo para lograr el desarrollo de habilidades y capacidades a los trabajadores, otorgando beneficios fiscales a patrones que contraten según esta modalidad.
- Iniciativa (23 de abril de 2003) que propone adicionar un capítulo relativo al trabajo prestado a través de empresas de subcontratación de personal, es un claro ejemplo de tendencia “modernizadora y globalizadora” de la desregulación laboral.
- La iniciativa pretende regular la constitución de empresas, siendo que la Ley Federal del Trabajo no es el ordenamiento jurídico idóneo para tal efecto, pero más grave resulta la distorsión de lo dispuesto por el artículo 15 de la norma laboral, referente a obligacio-

<sup>2</sup> Se reformó el artículo 74, fracciones II, III y VI, *Diario Oficial de la Federación* del 17 de enero de 2006.

nes derivadas de las relaciones de trabajo, haciéndolas depender de autorizaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, descripción de actividades, conceptualizaciones.

- Iniciativas (14 de octubre de 2004 y 11 de noviembre de 2004) referentes al trabajo especial de trabajadores del campo, bajo la denominación jornaleros agrícolas, en las que se propone “fomentar el cooperativismo entre los trabajadores”, así como regular sus relaciones de trabajo cuando éste sea estacional e intermitente; reconocimiento a la antigüedad; de derecho de éstos a participar en las utilidades; la consideración de los trayectos de traslado como parte de su jornada.
- Iniciativas (5 y 14 de abril de 2005) que proponen incrementar el monto de las multas a imponerse por violaciones a la Ley Federal del Trabajo, sin fortalecer instituciones, como la Inspección del Trabajo.
- Iniciativa (19 de abril de 2005) que pretende sustituir el concepto “ataque”, por el de “practicaje”, sin acatar el convenio núm. 152, sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios de la Organización Internacional del Trabajo, celebrado en Ginebra en 1979 y ratificado por el Senado, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de mayo de 1982, en relación a la consulta obligada a las organizaciones de empleados en los procesos de reforma.
- Iniciativa (21 de abril de 2005) relativa a descuentos a salarios en la que, a pesar de que los artículos 97 y 110 regulan, limitativamente, los descuentos a los salarios, sin reformar éstos, se pretende que sea legalmente procedente descuentos a salarios superiores a cinco salarios mínimos, por comisiones por pagos efectuados mediante transmisión electrónica a través de alguna institución bancaria.
- Iniciativa (10 de mayo de 2005) que pretende repercutir como obligación de los trabajadores las obligaciones patronales en materia de sustentabilidad de los recursos naturales reguladas en ordenamientos diversos. Lo anterior significa que ante el incumplimiento de tales obligaciones de los trabajadores, procedería la rescisión de la relación individual de trabajo por causa imputable al trabajador, siendo que “...observar todas las medidas tendientes a la preservación y restauración de los ecosistemas relacionados con el lugar de trabajo y adoptar medidas tendientes a la aplicación de esquemas de sustentabilidad en beneficio del trabajador, el patrón y la comunidad en ge-

neral”, no es decisión propia y personal del trabajador, sino de las medidas instrumentadas por el patrón.

\*\*\*

La Secretaría del Trabajo presentó el programa de modernización y actualización de la legislación laboral, y en julio de 2001 se instaló la mesa central de decisión, integrada por once representantes del sector empresarial y once representantes del sector obrero. En ella, la secretaría se encargó de coordinar y apoyar los trabajos.

La iniciativa de reformas, coloquialmente denominada Ley Abascal, fue presentada al Pleno de la Cámara por los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PVEM.

Aunque el resultado de la mesa fue fruto del consenso de trabajadores y patrones, se ha considerado que no se tomó en cuenta el total de los aspectos que serían relevantes para considerarlo un verdadero proyecto de reforma integral o estructural.

La Unión Nacional de Trabajadores presentó, un año después de iniciados los trabajos de la mesa, un proyecto de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, así como reformas al artículo 123 constitucional. Este proyecto coincide en muchos aspectos con el presentado por el PRD.

El propósito del programa de modernización y actualización de la legislación laboral, era realizar la consulta pública en relación a la reforma de la Ley Federal del Trabajo.

Presentamos el modelo de conformidad con la cual se realizó la consulta.

Inició con la instalación del comité organizador, el cual se integró con representantes del sector obrero, del sector patronal, de las instituciones de educación superior, de los colegios de profesionistas.

Una vez instalado el comité organizador se realizó la inauguración de la consulta.

Originalmente estaba previsto que se inaugurara el 11 de marzo en alguna entidad federativa, a cargo del secretario del Trabajo y Previsión Social, acompañado por integrantes de la mesa central de decisión, el delegado federal del trabajo e integrantes del comité organizador a nivel estatal.

En las treinta y una entidades federativas restantes, la inauguración la realizaría el delegado federal del trabajo en compañía de los integrantes del comité organizador.

La duración del foro se consideraba de cinco días, es decir, en principio sería del 11 al 15 de marzo. Esta fecha se modificó trasladándose para principios de abril.

Para la presentación de propuestas, el comité organizador estableció los lugares de registro y recepción de las mismas, así como los horarios de las mesas receptoras.

Al cierre del horario de recepción, el delegado enviaría diariamente, por correo electrónico, el reporte correspondiente.

Las mesas receptoras de propuestas debían apegarse a la siguiente distribución:

- Mesa 1. Artículos 1o. a 163.
- Mesa 2. Artículos 164 a 471.
- Mesa 3. Artículos 472 a 684.
- Mesa 4. Artículos 685 a 1010.

El programa consideró que las ventajas para realizar la consulta por el artículo de la ley eran:

1. Era mucho más fácil la obtención, el manejo, orden y sistematización de la información.
2. Se inhibía la participación de quien no sabe, y se abren espacios para los auténticos conocedores y especialistas.
3. Se recibirían propuestas específicas sobre artículos específicos.
4. Se conocería en concreto lo que piensan los diferentes actores sobre un tema específico.
5. Era más fácil hacer cuadros comparativos sobre lo que estaba plasmado en la ley y sobre lo que proponían.
6. Se ahorra tiempo.
7. Era más fácil detectar posibles aliados y críticos para la reforma.
8. Era posible identificar los puntos neurálgicos de concordancia respecto a los artículos y temáticas que estaban en condiciones de ser reformados.
9. Este mecanismo permitía eliminar la creencia de que existan eventuales acuerdos cupulares para realizar las modificaciones a la ley. Sino que todas serían un reflejo de un auténtico clima de opinión nacional y de los especialistas.

10. Era más fácil motivar a quien deseara participar remitiéndolo a un artículo específico de la ley, a que se viera inmerso en un debate sobre temas en gran medida técnicos.

La presentación de propuestas se debía hacer en un formato único, el cual recibieron los interesados y al que se anexó un instructivo de llenado.

Llama especialmente la atención que tanto el instructivo como el formato permitían propuestas a artículos de la Constitución, siendo que el programa de modernización no contemplaba la carta magna, y en Baja California el delegado expresamente indicó que el artículo 123 constitucional no estaba considerado en la consulta.

Las propuestas podían presentarse tanto en papel, en disco flexible o vía Internet.

El formato preveía, además de los campos para incluir los datos de identificación del ponente, un espacio para indicar el texto actual del artículo en relación con el cual se presentaba la ponencia, otro para la propuesta y finalmente otro para incluir la justificación.

Cabe aclarar que en mesas receptoras únicamente se recibían propuestas, no serían defendidas por los ponentes, ni discutidas por los participantes.

El programa proponía realizar cinco paneles regionales de discusión; en principio en Monterrey, Distrito Federal, Guadalajara, Tijuana y Mérida.

Los paneles de discusión se denominaron “modernización, actualización de la legislación laboral”.

La temática que se abordó en los mismos debía lograr los siguientes objetivos:

1. Definir y esclarecer los conceptos de subordinación y de trabajador de confianza.
2. Establecer ordenamientos contra la discriminación de grupos vulnerables.
3. Analizar y establecer nuevas modalidades de contratos (prueba, temporada, etcétera), con límites para asegurar la protección de los trabajadores.
4. Facultar a las autoridades del trabajo para que tomen en cuenta las circunstancias particulares de contratación en los micros y pequeños centros de trabajo.

5. Regular más ampliamente las responsabilidades de los grupos de empresas y la figura de sustitución patronal.
6. Fortalecer la libertad sindical, libre sindicación, autonomía, democracia y pluralismo sindicales.
7. Fortalecer la capacitación y el adiestramiento en el trabajo.
8. Fomentar la productividad e instrumentar incentivos para los trabajadores.
9. Revisar la organización y funcionamiento de las autoridades del trabajo.
10. Fomentar el desarrollo de una cultura de seguridad e higiene en el trabajo.

La última etapa de la consulta consistía en:

- a) Integración de memorias por estado e integración de la memoria a nivel nacional.
- b) Análisis de la información para clasificar por artículo y tipo de propuesta.
- c) Clasificación e identificación del posicionamiento de los proponentes a nivel estatal.
- d) Entrega de resultados.

El propósito de esta consulta era, hasta donde ha sido posible entenderlo, recabar de los posibles destinatarios de la norma, es decir, de la Ley Federal del Trabajo, las propuestas de modificación a la misma.

La percepción que tanto trabajadores como patrones, como estudiosos de la normatividad laboral tienen, es derivada de las “señales” que el Ejecutivo Federal ha recibido; y no sólo en esta administración, sino desde otras anteriores, es que la reforma debe ser integral, partiendo del artículo 123 constitucional, pasando por la Ley Federal del Trabajo y llegando hasta otras disposiciones, también reglamentarias del texto constitucional.

El modelo que se propone para recabar esta información no fue el más adecuado, desde el punto de vista de la técnica legislativa.

Las ventajas que se mencionaron para realizarlas en la forma propuesta, hicieron más simple la sistematización de las ponencias recabadas, pero dificultaban su análisis técnico-jurídico.

Baste un ejemplo para demostrarlo. Fue expuesto por uno de los integrantes del comité organizador en Baja California.

## Indemnizaciones

<i>Artículos</i>	<i>Temática</i>
48	Rescisión de la relación individual de trabajo por causa imputable al trabajador.
49, 50	Patrón eximido de reinstalar.
52	Rescisión de la relación individual de trabajo por causa imputable al patrón.
54, 55	Terminación de la relación individual de trabajo.
89	Determinación del monto del salario base para la cuantificación.
113	Preferencia del pago de indemnizaciones.
203	Trabajadores de los buques.
251	Trabajadores ferrocarrileros.
276	Trabajadores maniobristas.
289	Agentes de comercio.
326	Trabajadores a domicilio.
343	Trabajadores domésticos.
430	Suspensión colectiva de las relaciones de trabajo.
434 a 436	Terminación colectiva de las relaciones de trabajo.
439	Implantación de nueva maquinaria.
483 a 486	Riesgos de trabajo.
491	Incapacidad temporal.
492 a 494, 496	Incapacidad permanente parcial.
495, 496	Incapacidad permanente total
500 a 503	Muerte del trabajador.
497	No sometimiento al arbitraje.

Para presentar propuestas en relación a esta figura jurídica, habría que hacerlo en las cuatro mesas receptoras; y resultando que es una sola institución, el fraccionarlas para las ponencias lleva a correr el riesgo de que no se analicen en forma integral. Es de destacarse que el que la Ley Federal del Trabajo vigente regule esta figura en diversos numerales, no significa que sea “obsoleta”, sino que su estructura así lo exige.

\*\*\*

La ciencia que cultivamos, el derecho, se ha desarrollado lentamente, si se compara con lo que han alcanzado otras disciplinas en distintos campos del saber humano.

En el ejercicio de la profesión jurídica no se puede ser solamente un razonador de lógica escueta, un técnico frío, un hombre deshumanizado, pues quien ha entregado su vida al derecho debe ser, ante todo y sobre todo, un hombre de conciencia, ya que no basta para serlo, destacar siempre con talento y acopio de conocimientos, sino que se necesita, asimismo, la rectitud de la conducta. El jurista no es un mero productor de experiencias legales, sino un sujeto de conciencia que sirve a la técnica a través de sus teorías, con una convicción y con un ideal.

La disciplina científica que estudia la creación del derecho a través de leyes se ha denominado derecho parlamentario y también derecho legislativo. También hay creación del derecho con la facultad reglamentaria del presidente de la República y de los gobernadores de los estados, así como con la actividad judicial.

La expresión derecho parlamentario se define como el conjunto de reglas dirigidas al desenvolvimiento interno del propio parlamento, con la finalidad de potenciar el cumplimiento de sus objetivos y de sus potestades públicas.<sup>3</sup>

La expresión derecho legislativo se conceptualiza como el conjunto de normas positivas constitucionales y subconstitucionales (leyes, decretos, reglamentos, circulares) que regulan las facultades y competencias del Poder Legislativo y sus órganos; y especialmente el proceso de producción legislativo.<sup>4</sup>

El fenómeno social de la creación del derecho también se define como política legislativa, concibiéndose ésta:

Como la actividad científica que opera sin violar el principio de pureza científica, estudiando y tabulando las actividades políticas fácticas, tal como se expresan en los intereses, simpatías, aspiraciones e ideologías de los distintos grupos influyentes. Debe, por otra parte, valerse de la información científica de los expertos para conocer de mejor manera la situación

<sup>3</sup> Salazar Abarca, Enrique A., *Derecho parlamentario*, México, INAP, 1989, p. 51. Citando a Quiroga Larie.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 51.

problemática y por último, considerando todos los elementos, proponer una recomendación para resolver el problema, que no es una solución, sino una resolución.<sup>5</sup>

Pero esto no es suficiente para la creación científica de las normas jurídicas. Las etapas más importantes son: la preparación de la iniciativa y la correspondiente discusión.

El desarrollo de las fases previas a la redacción de un cuerpo legislativo no se encuentra ni constitucional, ni legislativamente regulado. Existen las leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de los estados, así como los reglamentos para el gobierno interior de los mismos, pero éstos no hacen referencia a la técnica legislativa, o lo hacen de forma muy somera.

El trabajo legislativo debe dividirse con relación a la especialidad de quienes participan en el mismo y según los requerimientos de las normas jurídicas que pretender crearse, pero considerando también la posibilidad del trabajo interdisciplinario. El contenido de las leyes es cada vez más complejo, mientras que el perfil y educación del legislador es más político y menos técnico.

Los parlamentarios tienden a ser cada vez más figuras públicas que técnicos expertos en determinadas materias, por lo que requieren de especialistas que les apoyen y asesoren en la creación de las normas jurídicas.

Desde la técnica legislativa, elaboración y creación del derecho no son sinónimos. La elaboración hace referencia tanto a la actividad del jurista como a la del legislador. La creación, únicamente a la legislativa.<sup>6</sup>

La creación legislativa es la constitución inicial o vía de reforma del derecho positivo por medio de las leyes; es la tarea propia del legislador u objeto de la política legislativa o ciencia de la legislación. La elaboración reconstructiva es la tarea del jurisconsulto; es el objeto de la técnica y de la ciencia del derecho, partiendo de las normas creadas por los congresos o parlamentos.

Esta última puede tener dos vertientes: una es la interpretación, que es práctica y busca fijar el contenido y el sentido de las normas; y otra que

<sup>5</sup> Pérez Carrillo, Agustín, "Problemas de política legislativa en la teoría de Alf Rosa", *Estado de derecho*, Sonora, México, Universidad de Hermosillo, Escuela de Derecho, 1990, pp. 107-127. Citando a Alf Rosa.

<sup>6</sup> Piña Millán, Rafael de, "Entorno a la elaboración del derecho", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, núm. 56, t. XIV, octubre-diciembre, 1964, pp. 1085 y 1086.

es teórica, científica y artística, que busca dar forma plástica a las normas, los conceptos y el sistema.<sup>7</sup>

Elaboración creadora del derecho es la formulación del mismo; es el poder atribuido a un órgano estatal de hacer leyes y de dar la calidad de norma jurídica, es decir, de transformar en derecho positivo las reglas y principios que deben regular la conducta de un grupo social o de una colectividad, de acuerdo al pensamiento de la misma; por lo tanto, los principios generales del derecho, la costumbre, etcétera, no son originalmente derecho, sino materia transformable en derecho positivo por el legislador.<sup>8</sup>

La presentación de una iniciativa de ley o de reformas al Congreso o Parlamento, lleva una actividad anterior encaminada a la redacción del texto jurídico de que ésta se trate. Su preparación requiere profundos conocimientos jurídicos, esto es, se trata de una actividad de los técnicos del derecho, convirtiéndose éstos así en colaboradores obligados del legislador. La preparación de los cuerpos normativos puede elaborarse por una comisión de juristas o por uno solo. El texto resultante, sobre todo en la segunda hipótesis, deberá someterse a un análisis de otros especialistas competentes.

Es necesario producir normas jurídicas que además de regular la realidad social a la cual van dirigidas, logren el mayor bienestar social integral, es decir, logren transformar la sociedad de cómo es a como debe ser.

Se hace indispensable conocer la situación previa a la tarea de política legislativa y a la creación de normas jurídicas.

\*\*\*

Desde hace algún tiempo, y en el marco de una cierta revitalización de las teorías de la legislación, es frecuente reprochar a la ciencia jurídica tradicional su descuido o falta de atención a propósito de la calidad de las leyes; el objeto casi exclusivo de la preocupación de los juristas sería la interpretación, esto es, los problemas que suscita la atribución de significado a las normas y su anterior aplicación a los casos concretos, pero no en el proceso de producción y exteriorización de las normas mismas.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 1086. Citando a Castán Toberias.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 1087.

<sup>9</sup> Prieto Sanchís, Luis, "Del mito a la decadencia de la ley. La ley en el Estado constitucional", en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Talía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 15.

El sistema jurídico, a diferencia de un sistema científico, como, por ejemplo, el de la geometría, es un sistema dinámico, esto quiere decir que el sistema está sujeto a cambios en el tiempo. Mientras que en el sistema geométrico, una vez fijados sus axiomas y sus reglas de inferencia, está determinado de una vez para siempre y permanece idéntico; un sistema jurídico está en proceso de constante evolución: nuevas normas se incorporan al sistema y otras dejan de pertenecer a él.

El derecho no es una ciencia experimental. “La legislación es precisamente una de las fuentes más importantes de ese cambio, pues consiste en la introducción de nuevas normas en el sistema mediante la creación normativa y también en la eliminación de normas que pertenecen al sistema mediante la derogación [o abrogación].”<sup>10</sup>

El proceso de producción de leyes, como objeto de estudio de la teoría de la legislación, ha sido definido como una serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley; los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines.<sup>11</sup>

La técnica legislativa ha registrado diversos modelos referentes a la creación de las normas jurídicas.

Son de mencionarse:

1. Modelo de Agustín Pérez Carrillo y Ana Laura Nettel.<sup>12</sup> Propone las siguientes fases:

- a) Formulación del problema.
- b) Determinación de los objetivos.
- c) Señalamiento de alternativas.
- d) Establecimiento de criterios para jerarquizar las alternativas.

<sup>10</sup> Bulygin, Eugenio, “Teoría y técnica de legislación”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Talía (coords.), *op. cit.*, nota anterior, 2004, p. 96.

<sup>11</sup> Rodríguez Mondragón, Reyes, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Talía (coords.), *op. cit.*, nota 9, p. 146. Citado a M. Atienza.

<sup>12</sup> Pérez Carrillo, Agustín y Nettel, Ana Laura, *Modelo de política legislativa, aplicación al caso del aborto en México*, México, UAM Azcapotzalco, Trillas, 1982, pp. 5-21.

- e) Consideración de impactos.
- f) Creación de uno o varios modelos.
- g) Análisis de casos.
- h) Toma de decisión.
- i) Implementación.

2. Modelo de José Sáenz Arroyo.<sup>13</sup> Es el resultado de un esfuerzo de sistematización de reglas que deben observarse en la formulación de las iniciativas de ley o de reformas.

Consta de tres fases fundamentales:

- a) Fase de información.
- b) Fase de decisión.
- c) Fase de elaboración material del proyecto.

3. Modelo de Lucrecia Maisch von Humboldt.<sup>14</sup> Este modelo parte de la idea de que en muchos países, y principalmente en aquéllos en desarrollo, se advierte una inconcordancia entre la técnica legislativa y el fenómeno socioeconómico que regula. Propone nueve etapas:

- a) Concreción de la política legislativa.
- b) Estudio doctrinario de la institución.
- c) Examen del derecho y de la legislación comparados.
- d) Inserción de la norma en el contexto legislativo vigente.
- e) Construcción de la estructura del proyecto.
- f) Formulación de los preceptos dentro de la estructura acordada.
- g) Revisión, concordancia y sistematización del texto en sí mismo y con las prescripciones paralelas, análogas y opuestas.
- h) Sometimiento del proyecto para referencias y observaciones. Examen de las mismas.
- i) Eventual modificación o reformalización del proyecto, con base en las observaciones o sugerencias recibidas.

<sup>13</sup> Sáenz Arroyo, José *et al.*, *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988, pp. 3-20.

<sup>14</sup> Maisch Von Humboldt, Lucrecia, "Necesidad de una nueva técnica legislativa que regule adecuadamente el fenómeno socioeconómico de la actualidad", *Revista de Derecho y Ciencia Política*, Lima, Perú, núm. 3, vol. 37, septiembre-diciembre, 1973, pp. 421-430.

4. Otro de los autores preocupados por la técnica legislativa fue Niceto Zamora y Castillo,<sup>15</sup> quien determinó que las fases que debe abarcar la reforma de un código procesal, son las siguientes:

- a) La primera es de límites temporales, muy variables de un país a otro; es principalmente crítica. Con esta fase se pretende demostrar la necesidad de reemplazar un ordenamiento jurídico vigente, que puede ser defectuoso y anticuado, por uno más moderno y progresivo.
- b) La segunda fase es la de carácter informativo, en la cual se busca reunir la información relativa a los recursos humanos y materiales de los que pueda disponerse para prestar los servicios de administración de justicia.
- c) La tercera fase es la elaboración del anteproyecto.
- d) La cuarta fase consiste en presentar ese anteproyecto a los especialistas del área, como pueden ser magistrados, docentes, universitarios, litigantes, para que lo estudien y, en su caso, hagan los comentarios que consideren procedentes.
- e) La quinta fase consiste en la elaboración del proyecto, que se realiza a partir del anteproyecto y de las observaciones que los especialistas de la materia hicieron al mismo.
- f) La sexta y última fase es el debate parlamentario.

5. Otro autor que ha desarrollado un modelo de técnica legislativa es Francisco Fernández Fredes,<sup>16</sup> quien sostiene que ésta comprende tres aspectos que corresponden a otros tantos elementos de la tarea de preparación y redacción de una propuesta legal, para que también estén presentes en la discusión de la misma por las cámaras. Estos aspectos son:

- a) La diagnosis de la situación problemática o de la necesidad práctica que se pretende resolver mediante la expedición de la norma. Este elemento, de carácter analítico y descriptivo, se incorpora a la exposición de motivos de la iniciativa y sirve para ilustrar sobre las razones que la inspiran.

<sup>15</sup> Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, "Introducción a un curso de técnica legislativa procesal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XIII, núm. 35, mayo-agosto, 1979, pp. 515-518.

<sup>16</sup> Fernández Fredes, Francisco, *La formación de las leyes. Elementos de técnica legislativa*, México, Editorial Cajica, 1988, pp. 71 y 72.

- b) La decisión política que, basada en el análisis del diagnóstico, se plantea en la iniciativa para resolver la necesidad o la situación detectada. Este elemento determina el sentido en que se orientará la norma legal.
- c) La elaboración o redacción misma de los preceptos que se consideran adecuados al logro de los propósitos expuestos. Este último elemento, que es el contenido de la parte dispositiva, es de naturaleza eminentemente técnico-normativa.

6. Edgar Elías Azar<sup>17</sup> propone soluciones básicas para una legislación eficaz:

- a) En la norma jurídica se debe interactuar con los restantes campos de la actividad social. Esta interacción tiene que realizarse con rasgos de eficiencia muy altos y esforzados.
- b) La norma jurídica se debe programar, la falta de programación de la estructura jurídica puede tener como consecuencia tanto defectos de origen como precipitar la obsolescencia funcional de la norma. La programación debe marcar el rumbo y todos los rumbos deben ser coherentes y específicos para arribar a las grandes metas nacionales.
- c) La norma jurídica debe auxiliarse de la tecnología.
- d) La norma jurídica debe ser dinámica y, si es posible, debe autoactualizarse. Los defectos en la técnica de la elaboración normativa pueden resolverse. Los defectos en la técnica de elaboración normativa pueden resolverse a través de una verdadera regulación de su propia naturaleza.

\*\*\*

Las ponentes consideramos que por técnica se entiende el conjunto de reglas y métodos para hacer bien una cosa; la técnica legislativa se refiere a los criterios y normas que deben seguirse para legislar adecuadamente.

Legislar adecuadamente supone que los requisitos de fondo y forma en la creación de la normatividad legal sean cumplidos, pero también lle-

<sup>17</sup> Elías Azar, Edgar, "Breves reflexiones sobre algunas técnicas legislativas", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 8, t. 2, 1984, pp. 543-547.

va implícito el requisito de que esa normatividad responda a la situación concreta que la motivó. Lo anterior significa que la técnica legislativa se preocupa tanto porque exista una vinculación auténtica entre la norma y la realidad social que tiende a resolver, como porque las disposiciones de la normatividad de que se trate estén bien construidas, tanto semántica, como lógicamente.

El modelo de técnica legislativa que se propone consta de las siguientes fases o etapas:

1. Ubicación en la doctrina jurídica de la normatividad que se pretende crear o reformar.
2. Expresión de la evolución histórica de la normatividad que directa o indirectamente ha regulado la situación concreta de que se trata.
3. Análisis de la normatividad jurídica vigente que regula la situación que se pretende debe ser normada de una forma más adecuada.
4. Búsqueda y análisis de la jurisprudencia emitida por los tribunales de amparo al interpretar o integrar la normatividad aplicable al caso concreto.
5. Determinación de las opiniones de los destinatarios de la normatividad en gestación.
6. Redacción de la iniciativa de ley o de reforma.
  - a) Fondo.
  - b) Forma.

De lo anterior, se concluye:

1. El proyecto de nueva Ley Federal del Trabajo, que inició su vigencia el 1o. de mayo de 1970, requirió de diez años su elaboración.
2. Expertos juristas participaron en la redacción del proyecto, que ya concluido fue sometido al análisis de los destinatarios de esta normatividad.
3. Desde que inició su vigencia, en la Ley Federal del Trabajo se ha reforzado en veintitrés ocasiones.
4. Durante el ejercicio de las LVII, LVIII y LIX Legislaturas, se han presentado ciento cuatro iniciativas, las cuales están detenidas en el Congreso de la Unión.
5. Las temáticas más socorridas son: trabajo de la mujer, sindicatos, proceso laboral, discriminación, trabajos especiales, salario, sancio-

- nes, descanso obligatorio, obligaciones y prohibiciones a patrones y trabajadores.
6. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social presentó un programa de modernización y actualización de la legislación laboral, que establece un modelo para recabar las opiniones de los destinatarios de la norma que no se apega a la técnica legislativa, y que, por el contrario, es limitativo, desarticulado, restrictivo, cuantitativo, taxativo y distorsionante.
    - a) Limitativo, porque el hecho de presentar propuestas por artículo no permite el análisis integral de una figura jurídica.
    - b) Desarticulado, porque si se llegaren a presentar propuestas relativas a una misma figura jurídica regulada en numerales diversos, la recepción y, en su caso, el estudio de las mismas, no se hará en forma conjunta.
    - c) Restrictivo, porque las mesas receptoras solamente están facultadas para recibir ponencias, pero no para que se analicen por los proponentes, ni para discutir las y llegar a conclusiones.
    - d) Cuantitativo, porque al llegar las propuestas a la mesa central de decisión se contará únicamente con información estadística por artículo, por sector, por tipo de propuesta, por incidencia en artículos, posicionamiento, por entidades afines u opuestas, por nivel de participación.
    - e) Taxativo, porque la propuesta no debe rebasar el formato, y en caso de que así suceda no será registrada, lo que no permite que la justificación de la propuesta sea tan extensa como el proponente considera necesario.
    - f) Distorsionante, porque las propuestas que reciba la mesa central de decisión no serán difundidas ni argumentadas por sus proponentes, sino simplemente agrupadas.
  7. El modelo propuesto no permitirá alcanzar el objetivo que con la convocatoria se pretende.
  8. Diversos autores han propuesto diferentes modelos, para que cumpliendo con los principios de la técnica legislativa el proceso de elaboración de la iniciativa alcance los resultados esperados.
  9. La convocatoria para la reforma laboral debe ser replanteada en acatamiento a la técnica legislativa, y proponer un modelo adecuado para la consulta a los destinatarios de la ley laboral.

10. Es indiscutible que será el Poder Legislativo quien decida en relación a la expedición o no de una nueva Ley Federal del Trabajo, o de reformar o no la ley vigente, pero la técnica legislativa tiene como propósito que la iniciativa que se presente sea lo más cercana a la perfección jurídica y lo más cercana a los requerimientos de los destinatarios de la norma.