

Scientific International Journal

Sharing knowledge. Promoting excellence.

Editorial Advisory Board

Lizzette Rojas, PhD, Editor

Norma Cruz, MD
Judith González, EdD
Miguel Oppenheimer, MD
Juan O. Ramos, ND
Edwina Sánchez, PharmD
Flordeliz Serpa, PhD

Scientific International Journal is an official publication of Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.

Copyright © 2005 by Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc. All rights reserved. Authors are fully responsible for data, statements of fact and opinion. Statements by authors do not imply an opinion on the part of the Editor, the Editorial Advisory Board and the officers. Scientific International Journal assumes no liability or responsibility for any claims, actions, or damages resulting from the publication of any article.

For advertising rates contact
Dr. Lizzette C. Rojas, Editor, at
nperci@nperci.org

Scientific International Journal
PMB 333, UU-1 39th St., Santa Juanita
Bayamón, Puerto Rico 00956
Telephones: 787-550-5964
787-464-4644

Cover graphic design:
Jonathan Castro

Developed in Puerto Rico.

ISSN 1548-9639

Articles published thanks to the support of the
OPEN SOCIETY INSTITUTE

Featured Articles:

***LA NECESIDAD DE REFORMA A LA LEY
FEDERAL DEL TRABAJO Y SUS
CONSECUENCIAS*** 3
Lic. Pedro Ismael Rosas González

REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO 14
Lic. Néstor de Buen

***LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO
Y LOS PRINCIPIOS PROCESALES DEL
DERECHO LABORAL MEXICANO*** 25
Dr. Manuel Jiménez López

***PERSPECTIVAS SINDICALES EN LA
REFORMA LABORAL*** 36
Dr. Roberto Charis Gómez

***PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS
DESEMPLEADOS*** 59
Lic. Mario Pasco Cosmópolis

***REFORMAS A LA LEGISLACIÓN LABORAL
MEXICANA*** 86
Lic. Guillermo Hori Robaina



FEATURED ARTICLES

LA NECESIDAD DE REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y SUS CONSECUENCIAS

Lic. Pedro Ismael Rosas González



Lo sugestivo del título del temario me lleva a formular el presente trabajo, dada la trascendencia que implica por lo que de él se desprende. El análisis de lo sugerido y sus consecuencias deben ser valoradas con la mayor frialdad posible, sin tendencia alguna que no sea el tener presente las funestas que

antes existieron en nuestro País, así, haciendo uso del acervo histórico tenemos presente lo resuelto en el amparo directo en revisión de número 698/96 de siguiente rubro:

“IGUALDAD. LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS.” Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Instancia: Pleno; Época: 9A.; Tomo: VI, Septiembre de 1997; Tesis: P. CXXXV/97; Página: 205.

Ejecutoria que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, septiembre de 1997, página 122, que al respecto de la igualdad expresa:

El actual artículo 13 constitucional proviene del precepto de igual número de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el cinco de febrero de mil ochocientos cincuenta y siete. El debate respectivo es del tenor siguiente:

"Sesión del 11 de julio de 1856. La comisión dividió el artículo 2^o en partes, quedando como primera la siguiente: Todos los habitantes de la República, sin distinción de clases ni de origen, tienen iguales derechos. El señor Ramírez (Ignacio) preguntó de

qué clase de derechos se trata; no cree que se habla de los naturales ni tampoco de los políticos y, para salir de dudas, quiere que se hable con más claridad. El señor Arriaga (Ponciano) replica que la parte que se discute es una base fundamental a la que sigue la enunciación de toda clase de derechos, y sostiene el principio abstracto de la igualdad. El señor Zarco (Francisco), creyendo comprender los deseos de la Comisión, dice que no ha andado muy feliz al redactar el artículo, pues la parte que se discute asienta una cosa enteramente inexacta. Dice que todos los habitantes de la República tienen iguales derechos, y basta ver los artículos siguientes para cerciorarse de que no hay exactitud, pues los extranjeros tienen ciertos derechos, los mexicanos otros que son de distinta naturaleza, los ciudadanos, algunos más, que no se hacen extensivos a los individuos del clero, para concluir, propone la siguiente redacción: 'Todos los habitantes de la República, sin distinción de clases ni de origen, son iguales ante la ley'. El señor Arriaga (Ponciano) no acepta esta redacción porque ha sido combatida en otras partes, porque la igualdad no debe existir sólo ante la ley, sino ante la sociedad, ante las autoridades y ante los funcionarios públicos; cree que nadie sabe entender que se quieren dar los mismos derechos a nacionales y extranjeros. El señor Moreno (Espiridión) cree que, sin embargo, la fracción está redactada de una manera tan absoluta que los extranjeros pueden creerse con los mismos derechos que los mexicanos; que conforme al artículo 1º, aún pueden ocurrir a las autoridades para que los amparen y defiendan, si acaso les ocurre ir a votar en las elecciones o ejercer otros derechos políticos. El señor Guzmán (León) dice que, cuando se discuten axiomas, es preciso decir disparates y que 'la Comisión considera a los hombres en una situación dada y establece la igualdad cuando es necesaria según las diversas situaciones'. El señor De la Rosa (Luis), ministro de Relaciones, propone esta nueva redacción: 'Los derechos que la ley concede a los habitantes de la República serán respetados igualmente, sin que se pueda conceder ninguna distinción por razón de clases o de origen'. El señor Lazo Estrada (Francisco), por medio de una proposición suspensiva, propone todavía otra nueva redacción en estos términos: 'Todos los habitantes de la República, sin distinción de clase ni origen, gozan igualmente de los derechos del hombre'. La apoya diciendo que aún no es tiempo de tratar de los derechos políticos ni de los civiles, pues entonces el artículo estaría en contradicción con el 37, que establece que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de

circunstancias, para todos los empleos, cargos o comisiones, etcétera. El señor Arriaga (Ponciano) pregunta qué es lo que está a discusión. La secretaría contesta que, presentada una proposición suspensiva, puede defenderla su autor e impugnarla otro diputado. El señor Moreno (Espiridión) se declara en contra de la enmienda del señor Lazo porque, en su concepto, la Constitución debe ocuparse de derechos políticos y no de los derechos del hombre. La proposición del señor Lazo queda desechada. Sigue la discusión sobre la 1ª fracción del artículo. El señor Lafragua (José María), ministro de Gobernación habla en contra, hace una especie de perífrasis de las objeciones expuestas anteriormente, dice que conforme al artículo parece que el presidente, los obispos, los diputados, los extranjeros y, en fin, los habitantes todos del país, van a gozar de los mismos derechos. Cree conveniente que se reforme la redacción, que se declare la igualdad ante la ley y se incline en favor de la enmienda propuesta por el señor De la Rosa. El señor Arriaga (Ponciano) cree que las objeciones nacen de que se considera la cuestión como absoluta y no como relativa. Le parece que los términos propuestos por el señor De la Rosa son innecesarios después de aprobado el artículo 1º, le parecen extrañas las observaciones de los señores ministros y, por fin, retira el artículo para que la Comisión vuelva a presentarlo.- Sesión del 18 de julio de 1856. El artículo 8º es retirado por la Comisión con permiso del Congreso, porque debe incluirse en el artículo 2º, que antes fue retirado.- Sesión del 18 de noviembre de 1856. La Comisión presentó reformados los artículos siguientes que han sido declarados sin lugar a votar, o que ella ha retirado: Artículo 2º En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción.- Sesión del 20 de noviembre de 1856. Se pusieron a discusión los nuevos artículos reformados. Sin discusión, y por 78 votos contra 1, fue aprobado el artículo 2º, que dice: En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, etcétera."

Del procedimiento legislativo antes reproducido se desprende que la intención del Constituyente fue la de establecer la plena igualdad de los mexicanos, atacando sus

manifestaciones jurídicas más claras: las leyes privativas, los tribunales especiales, los fueros, y los emolumentos que no sean contraprestación de servicios públicos y no estén establecidos por la ley.

Dentro del devenir histórico aparece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha hecho las siguientes interpretaciones:

TRABAJO. De los debates que precedieron a la aprobación del artículo 123 constitucional, claramente se ve que desde que en el Congreso Constituyente se esbozó la idea de que las bases del contrato de trabajo debían ser consignadas en la Constitución General de la República, se tuvo como fin especial protección del trabajador, la garantía de su libertad, de su salud y de su vida; proporcionarle el descanso necesario para recuperar sus energías, ilustrarse y dedicarse a su hogar; emanciparlo de la tiranía del capital y preservarlo de la miseria; en una palabra, lo consideró no como un producto del cual se puede disponer, ni como una máquina de trabajo, sino como un factor de la producción, como un ser humano que tiene necesidades materiales, morales e intelectuales; por tanto, es indudable que cuando el citado precepto dispone: "por cada seis días de trabajo, deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos", fue porque el legislador no pudo tener la intención de excluir el día de descanso para el cómputo del salario que debe percibir el obrero, en los siete días de la semana; ya que al considerarse el derecho al descanso, lógica y humanamente se deduce que no ha de ser con perjuicio del que disfruta del derecho, pues entonces la ley no tendrá un sentido racional, otorgando un derecho no realizable si el trabajador careciera de medios para subsistir y llenar sus necesidades ese día de descanso. Durante los debates, se tomó como un ejemplo típico al empleado de comercio, que no recibe generalmente salario por día; y sí se pretendió garantizar para éste, el día de descanso, recibiendo el sueldo íntegro, es indudable que el criterio de los Constituyentes no fue privar del salario correspondiente al día de descanso, a los trabajadores, y si sobre esto hubiere duda, se desvanecería relacionando la fracción IV del artículo 123, con otras que, como la VI, fijan el salario mínimo, estableciendo que



será el que se considere suficiente para que el trabajador satisfaga las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia, y con la fracción IX del mismo artículo, que ordena que se fije el tipo de salario mínimo por comisiones especiales que se formarán en cada municipio. Si se considera que al entrar en vigor la Constitución serían inmediatamente obligatorios el descanso semanal y el salario mínimo, establecido éste de acuerdo con las bases que fija la fracción IX, y si se tiene en cuenta que las necesidades normales de la vida no se llenan ni satisfacen sólo en los días de trabajo, sino también en los de asueto, es lógico pensar que el Constituyente tuvo especialmente consideración estos últimos días, como retribuidos a consecuencia de la fijación del salario mínimo, el cual deberá pagarse haciendo el aumento proporcional al salario que por semana disfruta ya el trabajador. Igual teoría es aplicable cuando, por disposición de alguna ley, se suspenden las labores en determinado día que no sea el de descanso semanal obligatorio, como sucede con el día del trabajo, y si una ley local dispone que se pague ese día, no establece nada contrario a la fracción IV del artículo 123 constitucional, pues, en todo caso, lo único que podría decirse, es que la ley secundaria fue más liberal que el Constituyente, pero no que esté en pugna con la Constitución, pues el artículo 123 de la misma, no ordena que sólo disfrute el operario de un día de descanso a la semana, sino un día de descanso "cuando menos", y el amparo que contra la citada ley local se enderece, pretendiendo la aplicación, a contrario sensu, del artículo 5º constitucional, que previene que a nadie se puede obligar a que preste sus servicios sin su pleno consentimiento y sin la justa retribución, de donde podría deducirse que a nadie se puede obligar a que pague un salario por trabajos no desempeñados, cae por su base, si se advierte que el citado artículo 5º constitucional, es una garantía otorgada en favor del trabajador y no del patrono, y el pago de los salarios correspondientes a los días de descanso, estatuidos por el Constituyente, serán, cuando mucho, una excepción al mandato contenido en el artículo 5º constitucional. Amparo administrativo en revisión 4498/26. Compañía Minera Asarco, S. A. 16 de noviembre de 1932. La publicación no menciona el sentido de la votación ni el nombre del ponente. Quinta Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XXXVI; Página: 1695.

TRABAJADORES. Conforme a la fracción XXII del artículo 123 constitucional, el patrono que despida un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará, obligado, a elección del trabajador, a cumplir con el contrato de trabajo o a indemnizarlo con tres meses de salario; más por causa justificada debe entenderse aquella que señala la ley que rija las obligaciones y derechos del patrono y del obrero, y a falta de esta ley, o de disposición expresa en la misma, se entenderá como causa justificada aquella que produzca la falta de cumplimiento de las obligaciones del obrero, contraídas en el contrato que lo liga con el patrono; pues es evidente, en estos casos, el derecho del último para poner fin a un contrato que sólo obligaciones le reporta. La justificación de la causa no debe ser apreciada de acuerdo con el criterio de los particulares, tiene que ser el resultado de funciones legislativas, puesto que el poder público, por sus condiciones de imparcialidad y por el objeto de sus atribuciones, que deben atender a mejoramiento social, es el único capacitado para fijar normas precisas y de observancia general, conforme a las cuales deben interpretarse y cumplirse los preceptos constitucionales; de otra manera el artículo 123 de la Constitución, quedaría bajo el criterio de cada parte contratante, introduciéndose una inevitable anarquía en la interpretación de ese precepto. Si el patrono, en el contrato de trabajo, obliga al trabajador a pertenecer a un sindicato, so pena de la pérdida del empleo, con ello menoscaba su libertad, contraviniendo lo establecido por el artículo 5º de la Constitución, que establece que el Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso; y por tanto, el hecho de que el trabajador se separe del sindicato, no constituye causa justificada para despedirlo del trabajo. Además, conforme al mismo artículo 123, no obligarán a los contrayentes, aunque se exprese en el contrato, y serán nulas, las condiciones que constituyan renuncia hecha por el obrero, de las indemnizaciones a que tiene derecho, por despedírsele de la obra, y todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor de los obreros, en las leyes de protección y auxilio a los mismos. No importa que esta renuncia no sea categórica, si a ello equivale cualquiera estipulación que establezca; como causa

justificada de separación del empleo, una que no puede serlo. Amparo administrativo en revisión 1677/30. Velasco Efrén M. 5 de octubre de 1931. Unanimidad de cuatro votos. Relator: Jesús Guzmán Vaca. Quinta Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XXXIII; Página: 959.

A pesar de que los cambios que se pretenden, devienen de los tratados, pactos y convenio internacionales, solo se pretende aplicar a diestra y siniestra los de materia económica, ignorando otros que pretenden proteger como sucede con el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS, ABIERTO A FIRMA EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK, E.U.A. EL 19 DE DICIEMBRE DE 1966, del que, el Instrumento de Adhesión, fue firmado por el licenciado JOSE LOPEZ PORTILLO el día dos del mes de marzo del año de mil novecientos ochenta y uno, fue depositado, ante la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, el día veinticuatro del mes de marzo del propio año, prevé en su artículo 8:



1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.

2. Nadie estará sometido a servidumbre.

Por esclavitud entendemos:

“Esclavitud: Sujeción excesiva por la cual se ve sometida una persona a otra, o a un trabajo u obligación.”¹

Resulta evidente que la inseguridad en la permanencia en el trabajo lleva a la esclavitud, por sujetarse en forma excesiva el trabajador al patrón ante el peligro de perder el trabajo.

La característica de las normas prohibitivas es que pretenden abolir los vicios que sancionan de nulos por lo pernicioso y dañino, en materia laboral un claro ejemplo lo es la fracción XXVII del artículo 123 Constitucional que al respecto determina:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo;*
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje;*
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal;*
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos;*
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados;*
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa;*
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra; y*
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.*

La naturaleza económica de la materia laboral se desprende de Ley Federal del Trabajo, al determinar que:

“Artículo 2º.- Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patronos.”

México en el siglo pasado² sufrió varias transformaciones, de un Estado social, debido al crecimiento de la colectividad y concomitantemente de los problemas y necesidades de la sociedad a la rectoría del Estado en materia económica, para transformarse en un Estado Social de Derecho, pero al surgir la política publicitaria de la libre empresa, empezó por privatizar sus empresas que antes consideró de carácter social hasta llegar a hacerlo con la seguridad social, éste es el nuevo tipo de Estados al que me permito llamarles “*Estado Indolente*”, típico de la globalización que lo convierte en un Estado Neoliberal o globalizado.

Los pretendidos cambios según las propuestas existentes hasta el momento, se refieren a la reducción de los derechos de que actualmente goza la clase laborante, ello no

sucede en todas las materias de índole económica, pues como se desprende de las legislaciones e interpretaciones que de ellas ha realizado el más alto tribunal de la República, encontramos que, el Código de Comercio regula la actividad de especulación comercial o lucro mercantil, entendiéndolo jurídicamente hablando, por especulación "comerciar, traficar" de forma ordinaria, cuya base es la libertad de contratación, la que ha sido llevada al extremo de permitir la capitalización de intereses y el cobro de interés sobre interés, en suma, solo los comerciantes tienen derecho a ejercer actos de especulación con fines de lucro y en aras de ello, se propone que el laborante pierda los derechos adquiridos, para que tal clase obtenga mayores ganancias y menos pérdidas con motivo del pago de prestaciones laborales.

La globalización ha influido en la vida misma de los Estados en forma profunda, de tal suerte que ha motivado cambios en las respectivas Constituciones, tal y como lo vislumbra magistralmente el Dr. MIGUEL ACOSTA ROMERO, lo que por su importancia me permito transcribir:

“Los países que integran la comunidad internacional viven épocas de cambio profundo, en los aspectos políticos, del papel que juega el Estado en la sociedad de fines del siglo XX, de su redimensionamiento, de redefinición de prioridades y aspectos importantes de la vida social, de formación de nuevos sistemas de estados, de presencia de intereses y fuerzas reales, de poder a nivel nacional e internacional (Empresas Multinacionales o Transnacionales). A ese cambio político, físico, geográfico y económico corresponden también cambios constitucionales.

La lucha por los mercados globales y una nueva filosofía del papel del gobierno y del Estado en la sociedad moderna.”³

En México, se pretende implantar al cien por ciento el neoliberalismo olvidando la revolución y el millón de mexicanos periclitados, sin siquiera ocuparse de buscar alternativas de solución a los problemas que acarrearán el adelgazar los derechos de los trabajadores, el que acarrearán la privatización que resulta ser la sobre explotación especulativa de los servicios, la existencia de impuestos crecientes, el sinnúmero de cobros por cualquier servicio gubernativo, la falta de servicios de salud prestados en forma deficiente que también pretende privatizarse, la corrupción galopante y la falta de trabajos remunerados entre otros males, indudablemente que acarrearán una reacción

inesperada e indeseable por las consecuencias funestas que ya en otras ocasiones vivimos y de las cuales nos olvidamos irresponsablemente.

Perder el equilibrio social debe ser motivo de preocupación consiente antes de tomar decisiones que empobrezcan cada día más a la mayoría de los ciudadanos.

Cabría preguntarnos:

¿Para quién y para qué existe la necesidad de reformar la Ley Federal del Trabajo?

¿Cuál es el sustento para que unos cuantos solamente obtengan ganancias y los más sufran sacrificios cada día mayores?

¿Cómo se pretende que estando empobrecido el pueblo éste adquiera los productos objetos de comercio?

¿Acaso no es esclavitud el sojuzgar al pueblo a trabajos mal pagados mediante la inseguridad en el empleo?

¿Seguiremos ignorando que el éxodo hacia el País vecino es una respuesta de los mexicanos a una deficiente economía?

No hay que olvidar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al consagrar el principio de igualdad, no prescribe que el legislador trate de manera igual a quienes se encuentren en situaciones diversas entre sí, sino a dar el mismo tratamiento a quienes se encuentren en situación semejante, lo que equivale a decir que en situaciones diversas el trato debe ser desigual, siguiéndose de ello que la desigualdad establecida por el legislador en determinados supuestos, es la vía de realización del principio constitucional de igualdad. De acuerdo con ello, corresponde al legislador la previsión de los supuestos de hecho o de derecho que, agrupados entre sí, por sus características comunes, sean suficientes y necesarias para diferenciarlos de otros, en cuanto tales notas comunes tengan una relevancia jurídica.

Los Estados integrantes de la Federación compiten entre sí condonando impuestos a los inversionistas, proporcionándoles terrenos e instalaciones adecuadas para el desarrollo de las industrias y empresas.

En este orden de ideas, las reformas hasta ahora propuestas, van encaminadas a quitar derechos a los laborantes, lo que infringiría el principio de igualdad.

Ya en el ámbito mercantil cuentan los dueños del dinero con todo a su favor, entonces, al quitar derechos a los laborantes, se establecería una categoría de sujetos privilegiados por encima de todos los demás ciudadanos, que se revierte como discriminación en perjuicio de los trabajadores.

¿Cuál sería la razón para que unos cuantos gocen de todos los beneficios y la mayoría los pague vía impuestos?

De darse reformas, pienso, debería hacerse en forma integral, con la que se acerquen los extremos que actualmente existen en las materias comerciales y laborales, en beneficio de todos los mexicanos.

Sería criminal de nuestra parte, olvidar las vidas perdidas y la sangre derramada en nuestras luchas sociales, mismas que en gran parte se dieron para evitar el individualismo y buscar el benéfico colectivo.

REFERENCIAS

1. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima segunda edición, 2001, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid.
2. Siglo XX.
3. Acosta Romero, Miguel. "LAS MUTACIONES DE LOS ESTADOS EN LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XX, NECESIDAD DE NUEVAS CONSTITUCIONES O ACTUALIZACIONES Y REFORMAS DE LAS VIGENTES". Ed. Porrúa, S.A., México. 1993.

AUTOR

Lic. Pedro Ismael Rosas González - Ponencia presentada en la XLIV Asamblea Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, celebrada en México, D.F. del 4 al 7 de abril de 2004.

Agradecimiento: Este artículo fue publicado gracias al apoyo de OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Acknowledgment: This article was published thanks to the support of the OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Copyright © 2005 Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.

REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Lic. Néstor de Buen

1. Una Ley que Nació para Reformarse

La Ley Federal del Trabajo (LFT) nació con espíritu reformista. La más notable de las reformas, relativa al derecho habitacional, impidió que un capítulo concebido como obligación específica de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, como lo establecía la frac. XII del Apartado “A” del art. 123 constitucional y que estaba sometido a una vigencia diferida de tres años durante los cuales los trabajadores y las empresas deberían celebrar los convenios previstos en el art. 143, fuera sustituido por el sistema INFONAVIT que es, en realidad, un seguro social habitacional.

No fue menor la crítica que Mario de la Cueva hizo de esa reforma que cancelaba uno de sus proyectos principales de la LFT de 1970. En rigor, no tenía razón. Detrás del texto inicial se vislumbraba un problema que derivaría de la incapacidad de las empresas para dar cumplimiento a una obligación directa que fue sustituida por una aportación deducible de impuestos en un cincuenta por ciento y que, en todo caso, como ocurrió, se compensaría después con incrementos de precios o, por la vía más sencilla de no aumentar en forma suficiente los salarios de los trabajadores. La insolvencia patronal, moral y económica, no haría fácil el cumplimiento de la obligación.

El llamado Sector Obrero jugó además a las ventajas de que el nuevo organismo, el INFONAVIT, les permitiera el más que jugoso negocio de convertirse en contratistas de la construcción de las viviendas. Casi nunca con resultados favorables a los trabajadores. Por otra parte, la posible adquisición de terrenos y materiales de construcción desató una inflación implacable.

A partir de entonces, las reformas a la LFT han sido más que frecuentes tanto al sistema de vivienda como a otros extremos de importancia mayor. Es el caso, por ejemplo, de la revisión de los contratos colectivos de trabajo (CCT) a los que la inflación desatada, prácticamente inercial, que comenzó en 1972, reducía a polvo en muy pocos



meses. Hubo reiterados emplazamientos a huelga para lograr aumentos extraordinarios que se concedieron. Para remediarlo, se disminuyó el plazo de revisión a un año, pero no se resolvió el problema.

El régimen del presidente José López Portillo, con una reforma constitucional a propósito de la capacitación y el adiestramiento, provocó otra modificación importante creando un mecanismo cuya ineficacia es su mejor característica. También le tocó afectar a los derechos de preferencia y antigüedad.

Por la vía de la adición, y aprovechando el Título VI de la LFT relativo a los trabajos especiales, se impuso la incorporación a ese Título del capítulo relativo a los médicos residentes en período de adiestramiento en una especialidad y previa una mal intencionada adición al art. 3º constitucional que reconoció la autonomía de las universidades y demás instituciones de educación superior (frac. VIII), se agregó también otro capítulo relativo al trabajo en esos organismos. Con ello la autonomía frente al Estado se convirtió en autonomía frente a los trabajadores ya que se trató de evitar que se formaran en las universidades y centros de estudio autónomos por ley, sindicatos de industria.

Tanto uno como el otro capítulo expresan sin la menor duda, limitaciones muy importantes a los derechos de los trabajadores.

La reforma más importante, también durante el régimen del presidente López Portillo, con base en una propuesta del Secretario de Trabajo y Previsión Social, Pedro Ojeda Paullada que había sido preparada por Jorge Trueba Barrera, fue la del procedimiento laboral. Se instauró un nuevo sistema verdaderamente tutelar de los trabajadores que a la fecha duele a los señores empresarios. Lo malo fue que se aprovechó el viaje para introducir el maléfico art. 923 que pone en manos de los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje (JCA) la posibilidad de no dar trámite a los emplazamientos a huelga con el pretexto de que no cumplen con los requisitos del art. 920.

Miguel de la Madrid propuso cambios en materia de salarios mínimos que sustituyeron el concepto de zonas económicas por el de zonas geográficas, estableciendo sólo tres que ciertamente no tienen en cuenta si se trata de desiertos, selvas, montañas,

lagos, ríos o lagunas sino el desarrollo económico de cada región. Habría sido adecuado conservar el viejo (no tanto) nombre de zonas económicas.

El espíritu reformador había trascendido, inclusive, a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que promovió a su vez la modificación de la LFT en diversos capítulos (vgr. con respecto a la prima de antigüedad) y la derogación del Reglamento Bancario, pero que no tuvo éxito alguno.

El candidato Carlos Salinas de Gortari, en su casi obligatoria visita de campaña a la CTM, ofreció en medio del entusiasmo general la reforma a la LFT. No dijo en qué consistiría, pero si la ofrecía el candidato del PRI, se daba por buena de antemano. De inmediato se iniciaron trabajos bajo cierto control del IEPES (Instituto de Estudios Económicos y Sociales del PRI) que aterrizaron en el vacío.

Sin embargo, al asumir la presidencia, después de un fraude gigantesco, Salinas de Gortari ofreció cambiar la Ley. Para ello encargó a su secretario de Trabajo (que repetía en la chamba), Arsenio Farell, que se encargara de la tarea. El secretario integró de inmediato una amplia comisión, con diez representantes titulares de cada sector y otros tantos suplentes (curiosamente, los del llamado Sector Obrero eran en mayoría de la CTM con acompañamiento cómplice de la CROC y de la CROM) y la secretaría técnica a cargo del maestro José Campillo Sainz.

Los trabajos se llevaron en secreto. Seis meses después, un grupo de radicales opositores (ya se puede imaginar quienes), nos manifestamos en contra del sistema. Con un desplegado en LA JORNADA, exigimos a la Cámara de Diputados que se hiciera cargo de la celebración de un Foro de discusión. El responsable de la Comisión Laboral de la Cámara, entonces diputado de la CTM Juan José Osorio, hizo suya la idea y más de cincuenta especialistas expusimos libre y públicamente, nuestros pareceres.

Esa discusión pública molestó sobremanera al Gobierno. El secretario Farell disolvió la Comisión, que a esas alturas no había aprobado aún su propio reglamento y dejó en el desempleo al maestro Campillo Sainz.

Las preocupaciones del presidente Salinas de Gortari eran ya otras. Acometió con éxito notable (con la intervención personal del secretario de Hacienda, Lic. Ángel Gurría), el arreglo de la deuda externa y después se lanzó a la tarea de celebrar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Como apéndice, por exigencias del

gobierno del presidente Clinton, hubo de agregarse el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) que no obligó a cambiar nada, sólo a cumplir la ley. No es poca cosa. Que, por cierto, no se ha logrado. Siguen en pleno vigor, entre otras muchas cosas, los contratos de protección.

El Sector empresarial, por conducto de la COPARMEX hábilmente presidida por el Ing. Héctor Larios Santillán, propuso la homologación de nuestra ley laboral con las de Canadá y los Estados Unidos. Ello envolvía, pese a afirmaciones en contrario, la propuesta de acabar con la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, que no se encuentran en las leyes de nuestros socios y otras afectaciones a derechos esenciales de los trabajadores.

En ese momento, la CTM dirigida por Fidel Velázquez pronunció su rotundo “no a la reforma” que hoy, a partir de que la CTM ha apoyado los proyectos conservadores de la STPS y en especial el denominado “Proyecto Abascal”, se ha traducido en un sospechoso giro sustituyendo reforma por la expresión ambigua de “adecuación”.

Como puede verse, la vocación de cambio de la LFT, que no es tan vieja (salvo que se piense, y no faltarían razones, que es la misma de 1931 con cambios muy leves), ha sido notable. Y el régimen foxista, régimen del “cambio” ha tomado el camino de la reforma. Es el tema que sigue.



2. La Política de Pactos y la Nueva Cultura Laboral

Durante los años de la crisis, a partir del día 15 de diciembre de 1987, fecha en que se acordó el Pacto de Solidaridad Económica, el Estado propició algo que se refirió remotamente a la concertación social, expresión que no corresponde, en rigor, al modelo original seguido en España y otros países de Europa en el que la participación de los sectores fue real.

Entre nosotros se trató de un mecanismo dictado por el Estado y firmado de conformidad por el sindicalismo corporativo (Congreso del Trabajo) y por los organismos empresariales, que fue motivo de prórrogas que se reprodujeron a través de los años, para concluir el 24 de febrero de 1998.

En 1992 se aprobó el Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad (Salinas de Gortari) que fue seguido por el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento de Ernesto Zedillo Ponce de León (21 de diciembre de 1994); el Acuerdo de Unidad para superar la Emergencia Económica (3 de enero de 1995); el Programa de Acción para reforzar el Acuerdo anterior (9 de marzo de 1995); la Alianza para la Recuperación Económica (30 de octubre de 1995); la Alianza para el Crecimiento (26 de octubre de 1996) y el Acuerdo de Cooperación y Consulta de los Sectores Productivos de 24 de febrero de 1998, que fue el último de los supuestos pactos. En todos ellos la presencia protagonista de Zedillo fue notable.

Pero desde antes, entre la COPARMEX, dirigida nada menos que por Carlos María Abascal Carranza y la CTM, aún bajo el mando de Fidel Velázquez, se había celebrado un famoso Acuerdo que fue denominado “Principios de la Nueva Cultura Laboral”. Firmado por los dos protagonistas, con fecha 11 de agosto de 1996, fue confirmado y reiterado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en una ceremonia en Los Pinos.

El presidente hizo un discurso comprometedor. Afirmó que el documento había sido firmado por los representantes de los sectores productivos, con lo que confundió intencionalmente a los más corporativos de los organismos nacionales con la auténtica representación de los sectores, al menos de los trabajadores. Hizo, a ese propósito, declaraciones propicias a la aceptación de fórmulas que supuestamente tenían por objeto “contribuir decididamente a la recuperación económica, a la creación de los empleos que tanta falta nos hacen y al bienestar social”. En realidad lo único que se buscaba era dejar sin recursos a los trabajadores.

Los sustantivos que usó el presidente fueron significativos: eficiencia, productividad y competitividad “como instrumentos indispensables para desarrollar la economía mexicana y promover el bienestar de la población” a lo que agregó que “La armonía y la responsabilidad compartida entre los trabajadores y empresarios son determinantes para renovar la confianza en nuestro país”. Se le olvidó, por supuesto, la justicia social.

La “Nueva Cultura Laboral” (NCL, en lo que sigue) había sido acordada entre Abascal y Velázquez desde 1995. Pero apareció la referencia en el último discurso de

Luis Donald Colosio, el 6 de marzo de 1994, lo que permite sospechar que no fue ajeno a ese concepto el dirigente de la CTM, Juan S. Millán, muy cercano al entonces candidato a la presidencia de la República por el PRI y un hombre particularmente valioso.

Las ideas fundamentales descansaban en la idea de que entre los protagonistas de las relaciones laborales debía prevalecer la confianza, el cumplimiento de las reglas de juego por convicción, la moralidad de los trabajadores, patronos y sindicatos; la solidaridad entre los sectores para favorecer a la productividad; el aliento al empleo, al autoempleo y al empleo informal; la reducción de la carga fiscal de las empresas; aliento a la exportación; mejoría del sistema de seguridad social (con un acento especial en la privatización); seguridad en el empleo compatible con una sana gestión de las empresas; remuneraciones por rendimiento; contratación y pago a los trabajadores por unidad de tiempo; capacitación y formación como elementos centrales de la NCL; programas de formación de agentes multiplicadores en materia de productividad y calidad; paros patronales conforme a la ley y a la contratación colectiva; la modernización e implantación de nuevos sistemas de trabajo y la reiteración del registro de asociaciones con un adecuado sistema de información; mantenimiento de las JCA y el combate a la corrupción de su personal. Un camino plagado de buenas intenciones, como el del Infierno.

Lo que se planteaba, en rigor, era la cancelación de la lucha de clases y un intento de coordinación de intereses cuyo único resultado habría de ser la mayor explotación de los trabajadores.

Los propósitos de la COPARMEX, que hizo suyos la CTM y avaló la presidencia de la República, eran notorios: generar un régimen en el que la productividad asumía una función principal, pero a partir de una concepción unilateral: más producción, de mayor calidad y de menor costo pero olvidando la reciprocidad: un trabajo más cómodo, de menores riesgos y de mejores salarios.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, gobernada de origen por Santiago Oñate pero puesta a la disposición de Javier Bonilla, José Antonio González Fernández y Mariano Alcocer, impulsó la NCL. Su principal promotor fue el subsecretario "A" Javier Moctezuma Barragán quien trabajó intensamente sobre un código de procedimientos laborales que separaría las reglas

procesales de la LFT, siguiendo tal vez las ideas de Baltasar Cavazos que se queja del tamaño de la LFT, con el evidente objeto de cancelar los derechos de los trabajadores previstos en la reforma de 1980 para volver a un procedimiento de corte civil, con igualdad de las partes en el proceso y, por supuesto, cancelando las cargas procesales que abrumaban un tanto a los patrones de acuerdo a la interesante clasificación del art. 784.

Al término del sexenio de Ernesto Zedillo, se habían formulado siete ediciones del proyecto. Originalmente denominado “Código de procedimientos de trabajo”, una oportuna comunicación personal a Javier Moctezuma de quien suscribe, que alertaba sobre la posible confusión con un manual de capacitación y adiestramiento, provocó el cambio de nombre a “Código de procedimientos laborales”. Fue, por cierto, la única concesión a la crítica.

3. Los Trabajos Previos al Proyecto de Nueva Ley Federal del Trabajo

Desde que asumió la responsabilidad de la STPS, Carlos María Abascal Carranza, hijo de Salvador Abascal, notable dirigente fundador del movimiento sinarquista y hombre de evidente espíritu empresarial, como se desprende de su antigua responsabilidad de presidente de la COPARMEX, hizo notable su propósito de reformar la LFT conforme a los principios de la NCL.

Para esos efectos integró una amplia comisión cuyo eje sería una Mesa Central de Decisión integrada por veintidós representantes de los sectores (once de cada lado, pero con sólo dos de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), Arturo Alcalde Justiniani y Héctor Barba y controlada por un subsecretario de previsión social, originalmente Rafael Estrada Sámano, un muy competente abogado miembro destacado del PAN que renunció por aburrimiento, ante el nulo avance de los trabajos después de un año y en la parte final, por el Ing. Francisco Javier Salazar, también miembro del PAN, que culminó las gestiones.

El avance del proyecto fue menos que nulo durante un año. Cuentan las malas lenguas que sólo se aprobaron, en ese período, dos artículos. No faltó una propuesta de consulta popular que no sirvió para nada y promesas de terminación rápida que nunca se cumplieron.

En realidad, la iniciativa de los trabajos correspondió a muy connotados abogados empresariales (Tomás Natividad, Jorge de Regil, Octavio Carvajal y en un principio Hugo Italo Morales) que contaron con la voluntad evidente de la CTM y la CROC. La oposición evidente de los representantes de la UNT lo único que favoreció fue que no hubiera avance alguno dado que el compromiso de Carlos María Abascal había sido, desde un principio, conseguir una reforma por consenso. Y no existiendo consenso, la mucha voluntad puesta en juego por Rafael Estrada Sámano no llegó a ninguna parte.

El tiempo de Francisco Javier Salazar provocó que ante los nulos avances se recurriera a la fórmula de aprovechar el proyecto de Código procesal para darle cuerpo a una reforma que padecía de anorexia. Pero después, se olvidó la concertación para descansar en la mayoría y en procedimientos tortuosos que se tradujeron en ignorar a los representantes de la UNT para poder avanzar.

A fines del año 2002, se armó un proyecto que se pretendió firmaran todos los representantes integradores de la Mesa Central de Decisión en un acto que se tradujo en una rebeldía notable de los representantes de la UNT a quienes se pretendía obligar a suscribirlo lo que evidentemente no hicieron. Sin su acuerdo, la STPS, bajo el nombre más que falso de “Acuerdo de los Sectores”, sin recurrir al procedimiento de la Iniciativa presidencial, presentó la que se atribuyó a un mínimo conjunto de diputados del PAN, del PRI y del PVE que aún no ha sido discutido pero sí impugnado con energía.

Ya se ha editado un libro (dos ediciones) presentado por diversas organizaciones sindicales: el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, entre otros, y desde luego, la UNT, que firma un conjunto de especialistas opositores en el que ponen en evidencia lo que supone de cancelación de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores en el proyecto de la STPS, mejor conocido, en contra de la voluntad del secretario, como “Proyecto Abascal”.

Es conveniente recordar que obran en el Congreso proyectos previos. A principios de 1995 fue presentado en el Senado el formulado por el PAN con base en un trabajo profesional de Néstor y Carlos de Buen. En ese mismo año, el PRD hizo un proyecto, con elementos comunes con el del PAN, que firmaban Graciela Bensusán, Rosa Albina

Garavito, Arturo Alcalde Justiniani y Oscar Alzaga, entre otros, que no se consideró oportuno (por indicación de Porfirio Muñoz Ledo, no del todo justificada) convertirlo en Iniciativa.

El Proyecto del PAN fue rechazado por el gobierno del presidente Fox y calificado por Abascal de proyecto de un socialista, lo que es cierto, en alguna manera, por lo que se refiere a uno de los dos autores, el que firma estas líneas, pero insuficiente como argumento.

4. La Estructura de la Iniciativa de la STPS

La Iniciativa podría dividirse en cinco secciones. Algo de ella imita la del PAN, particularmente en cuestiones de terminología, pero considerando también problemas del Derecho individual del trabajo. Reitera con violencia el sentido corporativo del Derecho colectivo, mantiene la presencia de las disposiciones fascistas (reforzadas, por cierto) de la ley vigente, en ese capítulo; confirma la presencia de los organismos tripartitos, en especial, de las JCA y toca con mala intención las reglas procesales con un acento patronal que no puede disimularse.

En la parte inicial hace suyo el proyecto del PAN respecto del cambio de denominación de los “patrones” para convertirse en “empleadores”. Ha sido criticada, sin razón, esa propuesta que obedece al hecho simple de que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) emplea la expresión “empleadores”, tan poco grata como la de patrón, y que México ha ratificado en setenta Convenios en vigor. Se dice que el art. 123 se refiere a los patrones, pero se olvida que la ley debe obedecer a la Constitución en las reglas pero no necesariamente en la terminología. Por lo demás, no tiene ningún fin político el cambio de nombre.

En relación al Derecho individual, también por influencia de la Iniciativa del PAN, se establece que la capacitación y el adiestramiento son obligatorios para trabajadores y patrones; períodos de prueba iniciales; jornadas diarias ampliadas que distribuyen de mejor manera la jornada semanal y cambios en los días de descanso. Pero la Iniciativa agrega el acoso sexual como conducta prohibida a los empleadores (que ya está regulada en cuanto a la prohibición de actos de violencia, amagos o injurias en contra de los trabajadores [art. 51-II]); la prohibición de despidos por motivos de embarazo,

cambio de estado civil o el hecho de que la trabajadora tenga hijos menores (lo que evidentemente no está ahora permitido y lo convierte en una acción demagógica); el pago del salario con tarjetas de débito; la cancelación del escalafón ciego y, lo que es particularmente importante, se deja sin valor alguno la obligación empresarial de comunicar los despidos por escrito. La omisión de hacerlo ya no implicaría la injustificación del despido que se sustituye por la carga procesal de acreditar la causa.

En el Derecho colectivo se reiteran, reforzados, los elementos de control por parte del Estado. Se suprimen los sindicatos de oficios varios; se regulan los sindicatos industriales de empresarios; se mantienen intocables los registros de los sindicatos y las tomas de nota de sus directivas; se establece una cancelación de registro por el incumplimiento de ciertos deberes sindicales o por no revisar algún contrato colectivo de trabajo; se regulan alternativas de voto secreto y de voto abierto, según acuerden los estatutos sindicales, con lo que se hace nugatorio el derecho a la secrecía; se exige, con notable fallo en el concepto de derechos colectivos, la ratificación de los emplazamientos a huelga para la firma de CCT por los trabajadores miembros del sindicato emplazante; se insiste en las cláusulas de exclusión y para el ejercicio del derecho de huelga o demandas de titularidad, se impone a los sindicatos obligaciones casi imposibles como comprobación de la afiliación con documentos empresariales o del Seguro Social; copia certificada de los estatutos; copia del último padrón y otras vergüenzas parecidas.

En materia administrativa se ratifican las integraciones tripartitas y, por lo tanto, esencialmente corporativas, de los organismos dedicados a fijar los salarios mínimos, participación en las utilidades, autoridades de trabajo y, sobre todo, JCA. Con ello se ignoran las reiteradas propuestas para que las juntas sean sustituidas por jueces dependientes del Poder Judicial, rompiendo la dependencia del Poder Ejecutivo.

Por último, las reglas del proceso aligeran las cargas procesales de los patrones y, en general, siguen las líneas del proyecto de la administración anterior, lo que pone de manifiesto la notable tendencia de favorecer la posición empresarial en esa tan delicada materia.

5. Perspectivas

A pesar de que la Iniciativa se presentó en el último período de sesiones, no pasó a comisiones. Ahora, a mediados de marzo de 2004, se presume que será discutida en este mismo año. El problema es que en las elecciones del pasado mes de julio, ningún Partido Político alcanzó la mayoría y las posibilidades de alguna alianza no son previsibles.

Se dice que habiendo más de cuarenta proyectos de reforma a la LFT que se encuentran pendientes, la idea es tratarlos todos en conjunto, lo que hace pensar que el resultado exigiría un esfuerzo de tal naturaleza que difícilmente se podría consumir en este período.

El tema político es importante. El PAN podría oponerse, en principio, ya que su Iniciativa, pendiente en el Senado, fue aprobada por la totalidad de sus miembros y no parece congruente que hoy aprueben un texto distinto. En el PRI habría el encuentro entre el voto favorable de los representantes corporativos afiliados y la oposición a un proyecto gubernamental. El PRD votaría unánimemente en contra y los famosos verdes, de más que dudosa honorabilidad, podrían vender sus votos al mejor postor. Las diferencias con Fox, que los ignoró al formar su Gabinete, podrían superarse si hay una oferta atractiva.

En realidad, las posibilidades de aprobación de la Iniciativa de la STPS, mejor conocida como “Proyecto Abascal” son muy remotas. Lo que hace pensar que la LFT se quedará, por ahora, como está. No es viable que alguno de los proyectos o una combinación de ellos se conviertan en ley.

El problema es que es necesaria la reforma. Para ello, la Iniciativa del PAN y los proyectos ya presentados por la UNT y el PRD pueden ser una base fundamental. Pero tampoco hay certidumbre de que pudieran contar con mayorías suficientes.

AUTOR

Lic. Néstor de Buen - Ponencia presentada en la Asamblea Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, celebrada en México, D. F., 17 de marzo de 2004.

Agradecimiento: Este artículo fue publicado gracias al apoyo de OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Acknowledgment: This article was published thanks to the support of the OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Copyright © 2005 Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO Y LOS PRINCIPIOS PROCESALES DEL DERECHO LABORAL MEXICANO

Dr. Manuel Jiménez López

Planteamiento del Problema

El presente trabajo de investigación, pretende crear inquietud entre los asistentes a este congreso internacional, a fin de que se profundice en la reflexión de los principios del derecho del trabajo en su parte adjetiva, y no necesariamente limitado al derecho mexicano.



Surge la idea en el suscrito al contemplar la posibilidad de asistencia al congreso, del DR. AMÉRICO PLÁ RODRÍGUEZ, a quien debemos esa espléndida obra, de consulta obligada para los juslaboralistas, LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO, a la que hacemos referencia en la presente ponencia.

En la delimitación de su obra, el DR. PLÁ, excluye de entrada el estudio de los principios generales del derecho, y sin mencionarlo, también descarta a los principios procesales del derecho laboral, pues su estudio se centra en la parte sustantiva del derecho del trabajo.

En algunos eventos académicos, el DR. PLÁ se ha declarado no procesalista y, sin embargo, aborda los temas adjetivos del derecho laboral, con verdadera maestría. La base precisamente de nuestra ponencia, dado lo reducido de las mismas, lo sustentan las expresiones del referido juslaboralista, en la obra mencionada, que no obstante su brevedad, nos permiten meditar sobre la relación que existe entre los principios generales del derecho y los del derecho procesal del trabajo, tomando en cuenta, además, algunos criterios de interpretación del poder judicial federal en nuestro país.

Los Principios Generales del Derecho

El DR. AMÉRICO PLÁ, en su sobria referencia a los principios generales del derecho, deja de expresar el concepto que de dichos principios tiene, pero nos ofrece, una referencia negativa de ellos, al afirmar:

“...No son el catálogo o la recopilación de los distintos principios propios de cada una de las ramas, aunque en cada una de éstas ejerzan una función fundamental...”¹

La función fundamental, que el DR. PLÁ considera desempeñan los principios generales del derecho en el sistema jurídico de su país, es la de fuente subsidiaria del derecho; como después veremos, en nuestro país desempeñan tanto la función de llenar las lagunas de la ley y también la de coadyuvar en la interpretación y aplicación del derecho.

Por su parte, el diccionario jurídico mexicano, nos expresa que los principios generales del derecho son:

“... los principios más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica, descubiertos por la razón humana, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico posible o actual.”²

De acuerdo a la definición anterior, los principios generales del derecho son:

“...criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación;...”³

Su fundamento *“... es la naturaleza humana racional, social y libre... expresan el comportamiento que conviene al hombre seguir en orden a su perfeccionamiento como ser humano...”⁴*

Continúa manifestando la obra en mención, que el cumplimiento de los principios generales del derecho es necesario para el perfeccionamiento del hombre, y que su obligatoriedad no depende del que estén reconocidos o sancionados por la autoridad política, sino que son obligatorios porque definen un comportamiento que la razón descubre ser necesario al perfeccionamiento del hombre.⁵

Estamos de acuerdo con Américo Plá Rodríguez, cuando expresa que los principios generales del derecho no pueden identificarse con los principios propios del

derecho laboral, pues su misma calidad de generales “...nos está indicando la nota de amplitud, de comprensión de todas las ramas, de extensión y aplicación del derecho.”⁶ pero no podemos aceptar que los principios de derecho del trabajo no se apliquen a otras ramas jurídicas como las llama el maestro Plá.



El Poder Judicial Federal Mexicano y los Principios Generales del Derecho

Los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales definidores de jurisprudencia, como son el pleno, las salas y los tribunales colegiados de circuito, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sido escasos, pero nos permiten perfilar su concepto, ya que dichos juzgadores federales los consideran como dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, sin abstenerse de fijarle, no uno, sino dos criterios de determinación de su naturaleza, atendiendo al derecho positivo y a la filosofía jurídica, fijando también su objeto, funciones y estableciendo la jerarquía que en sistema jurídico mexicano les corresponde, en las tesis que en seguida reproducimos.

Octava Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989

Página: 573

PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. SU FUNCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO. Tradicionalmente se ha considerado en el Sistema Jurídico Mexicano que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento están sujetos a la observancia no sólo del derecho positivo-legal, sino también de los dogmas generales que conforman y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico, que se conocen como principios generales del derecho según la expresión recogida por el constituyente en el artículo 14 de la Carta Fundamental.- La operancia de estos principios en toda su extensión -para algunos como fuente de la cual abrevia todas

las prescripciones legales, para otros como su orientación a fin- no se ha entendido restringida a los asuntos de orden civil tal y como podría desprenderse de una interpretación estricta del artículo constitucional invocado, sino que aún sin positivización para otros órdenes de negocios, es frecuentemente admitida en la medida en que se les estima como la formulación más general de los valores ínsitos en la concepción actual del derecho.- Su función desde luego no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad.

En el recurso de Queja 203/87, cuyos datos de identificación son: Séptima Época, instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 217-228 sexta parte, página 514, en el que fue ponente el ministro Genaro David Góngora Pimentel, ex presidente de nuestro más alto tribunal jurisdiccional, se dictó la tesis que en relación a los principios generales del derecho expresa:

“... ¿Qué ha entendido el Alto Tribunal por principios generales del derecho? Para fijar el concepto de los principios generales del derecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido dos criterios: 1o. En el primero, relacionado con el derecho positivo, declara que "son los principios consignados en algunas de nuestras leyes, teniendo por tales no sólo las que se han expedido después de 1917, sino también las anteriores a la Constitución de 1917" (Quinta Época, Tomos XIII y XLIII, páginas 995 y 858, respectivamente). 2o. En el segundo que pudiéramos llamar de índole filosófico, establece que: "Son verdades jurídicas notorias, indiscutiblemente de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, de tal manera que el Juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere dado si hubiere estado presente o habría establecido si hubiere previsto el caso,

siendo condición que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deben llenar". (Quinta Época, Tomo LV, página 2641)..."

La tesis relacionada es la siguiente:

Quinta Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LV

Página: 2642

PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO. El artículo 14 de la Constitución Federal elevó, a la categoría de garantía individual el mandato contenido en los artículos 20 del Código Civil de 1884, y 1324 del Código de Comercio, en el sentido de cuando no haya ley en que fundarse para decidir una controversia, la resolución de ésta debe fundarse en los "principios generales del derecho", y la constitución limita la aplicación de estos "principios", como garantía individual, a las sentencias definitivas, en tanto que la legislación común, así como las de diversos Estados de la República, y el artículo 19 del Código Civil, actualmente en vigor en el Distrito Federal, autoriza que se recurra a los "principios generales del derecho" como fuente supletoria de la ley, para resolver toda clase de controversias judiciales del orden civil. Universalmente se conviene en la absoluta necesidad que hay de resolver las contiendas judiciales sin aplazamiento alguno, aunque el legislador no haya previsto todos los casos posibles de controversia; pues lo contrario, es decir, dejar sin solución esas contiendas judiciales, por falta de ley aplicable, sería desquiciador y monstruoso para el orden social, que no puede existir sin tener como base la justicia garantizada por el Estado, y por ello es que la Constitución Federal, en su artículo 17, establece como garantía individual, la de que los tribunales estén expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fija la ley, y los códigos procesales civiles, en consecuencia con este mandato constitucional, preceptúan que los jueces y tribunales no podrán, bajo ningún pretexto, aplazar, dilatar ni negar la resolución de las cuestiones que hayan sido discutidas en el pleito; pero las legislaciones de todos los países, al invocar los "principios generales del derecho", como fuente supletoria de la ley, no señalan cuáles sean dichos principios, qué características deben tener para ser considerados como tales, ni qué criterio debe seguirse en la fijación

de los mismos; por lo que el problema de determinar lo que debe entenderse por "principios generales del derecho", siempre ha presentado serios escollos y dificultades, puesto que se trata de una expresión de sentido vago e impreciso, que ha dado motivo para que los autores de derecho civil hayan dedicado conjuntamente su atención al estudio del problema, tratando de definir o apreciar lo que debe constituir la esencia o índole de tales principios. Los tratadistas más destacados del derecho civil, en su mayoría, admiten que los "principios generales del derecho" deben ser verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosófico jurídicos de generalización, de tal manera que el Juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso; siendo condición también de los aludidos "principios", que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquéllos; de lo que se concluye que no pueden constituir "principios generales del derecho", las opiniones de los autores, en ellas mismas consideradas, por no tener el carácter de generalidad que exige la ley y porque muchas veces esos autores tratan de interpretar legislaciones extranjeras, que no contienen las mismas normas que la nuestra.

Por lo que respecta a la jerarquía de los principios generales del derecho, la extinta H Cuarta Sala sostuvo el siguiente criterio:

Sexta Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: Quinta Parte, XIII

Página: 245

TRABAJADORES DEL ESTADO. PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO COMO SUPLETORIOS DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN. *No puede justificarse la actitud del titular de una unidad burocrática que, cuando considere que un empleado ha incurrido en alguna de las causas que justifiquen la terminación de su nombramiento, lo suspenda sin autorización sindical, aún cuando a la postre se reconozca su derecho para despedirlo,*

sin que pueda invocarse en apoyo de aquella justificación el principio general de derecho de que el que puede lo más puede lo menos, porque conforme al artículo 8o. del mencionado estatuto, las relaciones de los titulares y sus trabajadores se rigen, en primer lugar, por las leyes especiales y por el propio estatuto, después, por la Ley Federal del Trabajo y, en su defecto, por la costumbre, las leyes de orden común, los principios generales de derecho y la equidad, siendo obvio que si el estatuto contiene normas aplicables al caso, ellas son las que lo rigen y no los principios generales de derecho que constituyen una fuente de inferior jerarquía.

Los Principios Procesales

La corriente mayoritaria de la doctrina procesal considera que los principios adjetivos, son:

“Aquellos criterios o ideas fundamentales, contenidos en forma explícita o implícita en el ordenamiento jurídico, que señalan las características principales del derecho procesal y sus diversos sectores, y que orientan el desarrollo de la actividad procesal.”⁷

De tal definición podemos deducir que los principios procesales también son criterios o entes de razón que expresan una opinión acerca de la conducta de los sujetos procesales, a seguir en el proceso jurisdiccional y tienen una doble función, pues permiten determinar las principales características del derecho procesal, de sus diversos sectores y de las ramas que comprenden, y ofrecen a dichos sujetos procesales, criterios para la interpretación e integración del mismo.

Las disciplinas procesales especiales se pueden agrupar en función no sólo de la naturaleza de las normas sustantivas, sino también del interés entre las partes, pues se sustentan en principios diferentes; la doctrina procesal identifica tres tipos de principios: a) los básicos que son principios comunes a todas las disciplinas procesales especiales, b) los alternativos que se aplican en lugar de otros que normalmente tendrían una opción contraria, y c) los particulares, fundamentales o formativos que orientan cada tipo de proceso en particular. La doctrina procesal tomando en cuenta esta última clasificación, divide los distintos procesos en los siguientes tipos:

“1.- Proceso de interés individual o privado, en el cual predomina el principio dispositivo, con iniciativa de parte y disponibilidad del objeto del proceso;
2.- Proceso de interés social, en el cual rige el principio de igualdad por compensación, con iniciativa de parte pero indisponibilidad del objeto del proceso, y
3.- Proceso de interés público, en el cual impera el principio publicístico, con intervención normalmente de dos órganos del Estado con funciones de Juez y parte y una relativa indisponibilidad del objeto del proceso, que admite modalidades y salvedades.”⁸

Los Principios Procesales del Derecho Laboral Mexicano

En su excelente obra, el maestro Américo Plá, deja de analizar los principios de la parte adjetiva del derecho laboral, los cuales la doctrina procesal suele dividirlos en las tres categorías que hemos señalado anteriormente.

Los principios particulares o específicos de cada disciplina procesal, entre éstas el derecho procesal laboral, no necesariamente tienen aplicación exclusiva en el derecho del trabajo, éstos también son aplicables en las demás áreas del derecho social, ya que la protección que el legislador otorga a la parte económicamente débil de la relación agraria, de seguridad social y laboral, lo realiza estableciendo mediante una desigualdad, la igualdad perdida por la distinta condición que tienen en el orden económico de la vida, utilizando la expresión de Eduardo J. Couture, los campesinos, el trabajador y sus beneficiarios.

El Derecho Procesal Laboral nacional, informal por naturaleza, contiene principios diferentes a las demás disciplinas procesales especiales, que lo perfilan como ordenamiento jurídico de naturaleza social, pues basta el análisis del artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo para encontrar principios expresos que señalan sus características y orientan el desarrollo de la actividad procesal laboral, en franca protección al trabajador y sus beneficiarios.

Hemos señalado con anterioridad que los principios procesales son criterios o ideas fundamentales que en forma explícita o implícita se encuentran en el ordenamiento jurídico para orientar el desarrollo de la actividad procesal; tomando en cuenta lo anterior consideramos que los principios del Derecho Procesal laboral mexicano, son las ideas fundamentales que determinan las características y modalidades propias del proceso

laboral nacional, que han orientado la actividad procesal, ofreciendo al juzgador del trabajo: ordinario y constitucional; criterios para la interpretación e integración de la norma procesal del trabajo.

El Derecho Procesal Laboral mexicano, cuenta con líneas directrices o ideas fundamentales que en forma explícita algunas veces, como serían las contenidas en el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo en vigor, y en otras implícita, determinan sus características y le dan orientación, precisamente, en el párrafo segundo del numeral citado encontramos la primera referencia al principio tema de nuestro trabajo.

La relación que consideramos existe entre los principios generales del derecho y los principios procesales del derecho laboral mexicano, es la de que siendo ambos entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta de sujetos jurídicos, los primeros sin distinción alguna, en cambio, los segundos particularmente a los sujetos procesales, relativa a la conducta a seguir en el proceso jurisdiccional laboral, ambos tienen la función de llenar las lagunas de la ley y también la de coadyuvar en la interpretación y aplicación del derecho, teniendo los principios procesales del trabajo la función específica de determinar las características y modalidades propias del proceso laboral nacional y orientar la actividad procesal, ofreciendo al juzgador del trabajo: ordinario y constitucional; criterios para la interpretación e integración de la norma procesal del trabajo.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El carácter sumario de esta investigación, sólo permite que puedan dejarse planteadas algunas reflexiones sobre la relación entre los principios generales del derecho y los principios procesales del derecho del trabajo, ya que teniendo ambos, calidad de criterios o entes de razón, que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación, los últimos se concretizan solamente en el proceso jurisdiccional laboral al que perfilan y le dan sustento jurídico.

SEGUNDA: Ambos tienen la función de llenar las lagunas de la ley y también la de coadyuvar en la interpretación y aplicación del derecho, teniendo los principios procesales del trabajo, la función específica de determinar las características y

modalidades propias del proceso laboral nacional y orientar la actividad procesal del derecho del trabajo.

TERCERA: Los principios del Derecho Procesal Laboral mexicano, son las ideas fundamentales que determinan las características y modalidades propias del proceso laboral nacional, que orientan la actividad procesal, ofreciendo al juzgador del trabajo: ordinario y constitucional; criterios para la interpretación e integración de la norma procesal del trabajo.

REFERENCIAS

1. PLÁ RODRÍGUEZ, AMÉRICO, LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO, Ediciones de Palma, 2^{da} Edición Actualizada, Buenos Aires, 1978, pág. 7.
2. Instituto de Investigaciones Jurídicas, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo VII, P-Reo, Universidad Autónoma de México, México, 1984, página 222.
3. Ibidem.
4. Ibidem.
5. Cfr. Ibidem.
6. PLÁ RODRÍGUEZ, Op. Cit. Pág. 6.
7. OVALLE FAVELA, JOSÉ. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. Editorial Oxford, quinta edición, México, 2001, pág. 192.
8. Idem pág. 53.

BIBLIOGRAFÍA

1. DE BUEN LOZANO, Néstor, “DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO,” Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
2. GÓMEZ LARA, Cipriano, “TEORÍA GENERAL DEL PROCESO,” Editorial de Textos Universitarios, UNAM, 1980.
3. ITALO MORALES, Hugo, “DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO,” 3a. Edición, Editorial Trillas, México, 1989.
4. OVALLE FAVELA, José, “TEORÍA GENERAL DEL PROCESO,” Ed. Oxford, Quinta Edición, México 2001.
5. PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, “LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DEL TRABAJO,” Segunda Edición actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987.
6. PORRAS LÓPEZ, Armando, “DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO,” Editorial Cajica, Puebla, México, 1956.
7. ROSS GAMEZ, Francisco, “DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO,” Editorial Cárdenas Editores, México, 1991.
8. TRUEBA URBINA, Alberto, “TRATADO TEÓRICO-PRÁCTICO DE DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO,” Editorial Porrúa, México, 1965.

AUTOR

Dr. Manuel Jiménez López - Ponencia presentada durante el III Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social celebrado en Guadalajara, Jalisco, México del 20 al 22 de noviembre de 2003.

Agradecimiento: Este artículo fue publicado gracias al apoyo de OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Acknowledgment: This article was published thanks to the support of the OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Copyright © 2005 Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.



PERSPECTIVAS SINDICALES EN LA REFORMA LABORAL

Dr. Roberto Charis Gómez

Ubicación del Tema

La inquietud por realizar la reforma laboral continúa en México; aunque todo indica que esta pretensión, finalmente, se orientará particularmente a la modificación de la Ley Federal del Trabajo.¹ En este orden de ideas, los

actores, a través de sus representantes, así como los Partidos Políticos, han formulado Proyectos e Iniciativas, que han hecho llegar a las instancias correspondientes, y que por su contenido o por la fuerza política que representan, deben ser motivo de atención. Así, nos permitimos analizar los Proyectos de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional; del Partido de la Revolución Democrática-Unión Nacional de Trabajadores, del Congreso del Trabajo y del Sector Empresarial, Proyecto Abascal; y finalmente, el Dictamen de la Comisión de Trabajo y de la Previsión Social del Congreso de la Unión. La parte que se analiza, corresponde a las Relaciones Colectivas de Trabajo, entre ellas sobresale la institución sin restarle importancia a la contratación colectiva y la huelga.

Proyecto del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Generalidades

El Proyecto fue elaborado por el Dr. Néstor de Buen Lozano y el licenciado Carlos de Buen Unna, y entregado al Congreso de la Unión por los senadores Gabriel Jiménez Remus y Juan de Dios Castro Lozano, en julio de 1995. Este documento cuenta con una Exposición de Motivos y con un total de 731 artículos.

Exposición de Motivos

En la Exposición de Motivos se expresa: “la reforma de las disposiciones sobre el tema del derecho colectivo del trabajo, constituye un apartado en el que se deja a un lado,

teóricamente, el sentido tutelar del mismo a favor de la clase trabajadora y el estado asume una función de guardián del equilibrio entre los factores de la producción, reconociendo los derechos colectivos y estableciendo el cauce adecuado para su ejercicio, obviamente sin inclinarse a favor de ninguna de las partes”; es decir, el Estado decide ser factor de equilibrio entre el capital y el trabajo.

Se elimina la referencia que exige que los sindicatos se constituyan con trabajadores en servicio activo; pues se dice, hay organizaciones sindicales de trabajadores habitualmente temporales, como artistas, músicos, deportistas, etc. Asimismo, el proyecto autoriza la inclusión de los extranjeros en la directiva sindical; aunque privilegia a los mexicanos con una participación mayoritaria.

El Proyecto elimina la prohibición sindical de intervenir en asuntos religiosos o ejercer la profesión de comerciantes con ánimo de lucro. Además, suprime la obligación de las federaciones y confederaciones sindicales de registrarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; pues la obligación consistirá en depositar los documentos constitutivos ante dicha Secretaría.

Se prevé la formación de pactos colectivos, que sustituyen al contrato colectivo, de carácter general para una rama de la industria, que establezcan mínimos y máximos con la finalidad de que se adapten a las condiciones particulares de cada empresa o establecimiento por la vía de los pactos colectivos de carácter particular. Se consigna que las revisiones podrán modificar hacia arriba o hacia abajo las condiciones de trabajo, sin afectar a los derechos mínimos de la clase trabajadora consignados en las leyes.

El Proyecto considera a las huelgas como instrumentos de presión; y se constituye, a veces, en un auténtico suicidio económico. Por el vínculo que guarda esta institución con el contrato colectivo de trabajo, se convierte no en un arma de los trabajadores, sino de los membretes sindicales, que emplazan a huelga, sin mayor representación y no hay empresario que no la cambie por una propina atractiva ofrecida al líder, porque entre que estalla y que se declara inexistente, el tiempo transcurre, se van los clientes y, para complicar más las cosas se aumentan gastos y honorarios.

Lo anterior motiva sostener que la huelga debe ser reglamentada; aún en forma mínima, considerándose especialmente los requisitos siguientes: comprobación escrita de la voluntad mayoritaria de los trabajadores. Paralización de la huelga, sin que la

suspensión afecte el derecho en juego. Calificación de la autoridad jurisdiccional sobre su legitimidad o ilegitimidad en un procedimiento sumarísimo. Procedimiento de imputabilidad a petición de cualquiera de las partes y a partir de su instauración, reanudación de los trabajos con efectos retroactivos, en su caso, de la declaración de imputabilidad. Límites cuantitativos a las huelgas que puedan afectar a servicios esenciales para la comunidad, con la advertencia de que si los huelguistas no prestan los servicios de referencia podrán ser llamados otros trabajadores. Establecer responsabilidades económicas e, inclusive, penales, por huelgas decretadas con falsificación de documentos, y cuando éstas las huelgas se funden en hechos notoriamente falsos.

Se propone que la huelga pueda ser parcial o total y sus resultados no deben afectar a los derechos en juego, para evitar, por ejemplo, que la inexistencia de la huelga, como ahora se establece, cancele el derecho a revisar el contrato de trabajo. Por lo que se considera que después de un mes de conflicto podrá ser sometido al arbitraje del Juez de lo Social.

Contenido Normativo

El Proyecto ratifica las garantías sobre la libertad sindical, reconoce el derecho de trabajadores y empleadores de constituir sindicatos, afiliarse o desafiliarse de las organizaciones sindicales. Ratifica el contenido de la vigente ley que expresa: cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que la desvirtúe de algún modo, se tendrá por no puesta.

Se ratifica el derecho de los trabajadores para constituir sindicatos gremiales, de empresa, industriales, nacionales de industria y de oficios varios. Los patrones pueden constituir sindicatos integrados por empleadores de una o varias ramas de actividades; y los nacionales, formados por empleadores de una o varias ramas de actividades de distintas entidades federativas y del Distrito Federal.

La disposición 255 expresa que los trabajadores de confianza no podrán ingresar a los sindicatos de los demás trabajadores; pero les reconoce el derecho para constituir sus organizaciones sindicales, que no incluirá a los representantes de los empleadores.

El artículo 257 trata sobre el depósito de los documentos fundamentales que debe realizar el sindicato; en este caso, la autoridad se limitará a hacer constar mediante sello y firma el día y la hora del depósito. El sindicato actuará de igual forma cuando se cambien los estatutos o se elija a una nueva mesa directiva. Los documentos respectivos serán autorizados por las personas que indique el estatuto y de considerarlo oportuno los interesados, se podrá dar intervención a un fedatario para hacer constar los hechos. El numeral 261 reconoce a los extranjeros el derecho a formar parte de la directiva sindical, sin embargo, la norma privilegia con una mayoría a los mexicanos.

El capítulo tercero se ocupa de los Delegados de Personal y de los Comités de Empresa y el segundo párrafo del artículo 274, indica que los trabajadores elegirán mediante sufragio libre, personal, secreto y directo a los delegados de personal en la cuantía siguiente: hasta treinta trabajadores, uno; de treinta y uno a cuarenta y nueve, tres;² quienes ejercerán mancomunadamente ante el empresario la representación para la que fueron elegidos.

El comité de empresa constituye el órgano representativo y colegiado del conjunto de los trabajadores en la empresa o establecimiento para la defensa de sus intereses comunes; se constituirá en los centros de trabajo que cuenten con cincuenta trabajadores por lo menos. Dicho comité, en los términos del artículo 278, tendrá las siguientes competencias: recibir trimestralmente, información sobre la evolución general del sector económico al que pertenezca la empresa; sobre la situación de la producción y ventas; sobre el programa de producción y evolución probable del empleo en la propia empresa. Conocer el balance, estado de pérdidas y ganancias y, de estar constituida la empresa en sociedad civil o mercantil, en cualquiera de sus formas, cualquier otra información que deban recibir los socios, asociados o accionistas. Recibir del empresario con anterioridad a su ejecución o planteamiento legal informe de las decisiones adoptadas sobre las siguientes cuestiones. Reestructuraciones de



su plantilla de personal. Reducciones de jornada así como traslado total o parcial de las instalaciones. Implantación o revisión de sistemas de organización y control del trabajo. Establecimiento de sistemas de productividad. Recibir del empresario informe amplio y fundado de cualquier proyecto de fusión, absorción o modificación de la estructura jurídica de la empresa que implique cualquier incidencia que pueda afectar al volumen de empleo o a las condiciones de trabajo. Conocer de los modelos de contrato de trabajo.

Asimismo, el Comité deberá ser informado de las sanciones impuestas a los trabajadores. Conocer, al menos trimestralmente, sobre el índice de ausentismo y sus causas, los accidentes y enfermedades de trabajo y sus consecuencias; los índices de siniestralidad, los estudios periódicos o especiales del medio ambiente laboral y los mecanismos de prevención que se utilizan. Ejercer una labor de vigilancia sobre el cumplimiento empresarial de sus obligaciones en materia de seguridad social. Vigilar y controlar las condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo en la empresa y sus establecimientos. Participar, en la forma prevista en el pacto colectivo de condiciones de trabajo. Colaborar con la dirección de la empresa para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento y el incremento de la productividad. Informar a sus representados de todo lo relacionado con las competencias que se marcan en este artículo.

Los Comités de Empresas, conforme a la disposición 279, se integrarán bajo la siguiente escala: de cincuenta a cien trabajadores, cinco; de ciento uno a doscientos cincuenta trabajadores, nueve; de doscientos cincuenta y uno a quinientos trabajadores, trece; de quinientos uno a setecientos cincuenta trabajadores, diecisiete; de setecientos cincuenta y uno a mil trabajadores, veintiuno; de mil en adelante, dos más por cada mil o fracción con el máximo de setenta y cinco.

Los comités de empresa o establecimiento, en los términos del artículo 280, elegirán de entre sus miembros un presidente y un secretario, y elaborarán su propio reglamento de procedimiento, que no podrá contravenir lo dispuesto en la ley. Se indica en la disposición 281 que las elecciones de delegados de personal y de los comités de empresa, se llevarán a cabo cada cuatro años. Los trabajadores extranjeros, conforme al artículo 285, podrán ser electores y elegibles cuando reúnan las condiciones

señaladas; pero en ningún podrán integrar más del 49% de los delegados de personal o del comité de empresa.

Los problemas de carácter electoral que se susciten serán del conocimiento del Juez de lo Social que corresponda al ámbito jurisdiccional de la empresa o establecimiento.

El capítulo cuarto, Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo, expresa que éstos son resultado de la negociación desarrollada por los delegados de personal o comités de empresa, en representación de los trabajadores y los empresarios. Estos pactos, expresa el artículo 297 y 298, tienen por objeto establecer las condiciones de trabajo y de productividad; regular la paz laboral a través de las obligaciones que se pacten y, en general, obtener el equilibrio entre las partes, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. Los pactos tendrán el ámbito de aplicación que las partes acuerden y obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación.

El contenido de los convenios colectivos se amplía en el artículo 300, con los siguientes aspectos: Cláusulas relativas a la capacitación y el adiestramiento de trabajadores y aspirantes a trabajadores. Cláusulas relativas a los convenios de productividad. Bases para la integración y funcionamiento de las comisiones mixtas legales y convencionales. Reglas de conflictos colectivos para la modificación, suspensión o terminación colectiva de las relaciones de trabajo. Reglas de reajuste para las situaciones de implantación de maquinaria y equipo o procedimientos de trabajo nuevos que puedan implicar reducción de personal.

La disposición 301 indica que las revisiones del Contrato Colectivo de Trabajo tendrán por objeto restablecer el equilibrio entre los factores de la producción, a cuyo efecto podrán aumentar o disminuir el personal, la jornada, la semana de trabajo, los salarios y, en general, modificar las condiciones de trabajo de la empresa o establecimiento, sin que en ningún caso se puedan reducir los derechos mínimos de los trabajadores consignados en las leyes.

El Proyecto suprime el contenido del Capítulo IV de la actual Ley, relativa al contrato-ley y el Capítulo V, relativo al reglamento interior de trabajo.

Con respecto a la modificación de las condiciones de trabajo, de la suspensión colectiva de las relaciones de trabajo, terminación de éstas, salvo la adición que expresa que de estos conocerán los jueces de lo social, se respeta el contenido de la Ley vigente. El Proyecto proporciona el concepto de huelga, expresa que ésta es la suspensión parcial o total y temporal de las labores llevada a cabo por los trabajadores de una empresa o establecimiento con el objeto de presionar la satisfacción de un interés colectivo. Su ejercicio deberá ser acordado, previamente, por la asamblea de los trabajadores.

Así, a través de los delegados de personal, del comité de empresa y, en su caso, de las organizaciones sindicales, los trabajadores comunicarán al empresario o empresarios afectados el propósito de ir a la huelga.

El proyecto incluye el arbitraje obligatorio, sostiene en el artículo 330 que si el estado de huelga tiene una duración mayor de un mes contado a partir del día siguiente a su primera manifestación de suspensión del trabajo, parcial o total, cualquiera de las partes podrá someter el conflicto al arbitraje del Juez de lo Social el que resolverá en juicio especial. A partir del sometimiento al arbitraje se reanudarán los trabajos y si el juez estima que la huelga fue imputable al empleador, le condenará a la satisfacción de las peticiones de los trabajadores que fueren procedentes y al pago de los salarios caídos. En su caso, las condiciones de trabajo que resulten del juicio arbitral se aplicarán retroactivamente a la fecha en que debieron entrar en vigor.

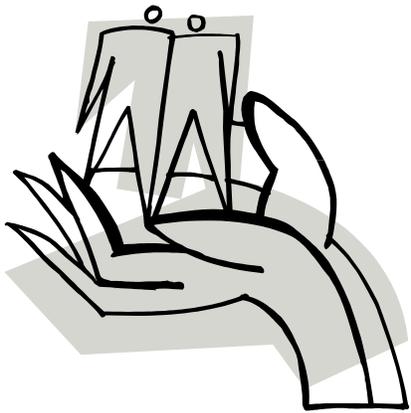
Proyecto del Partido de la Revolución Democrática-UNT

Generalidades

El Proyecto, denominado Una Reforma Democrática para el mundo del Trabajo, Propuesta Laboral PRD-UNT, fue presentado por el Grupo Parlamentario del PRD de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LVIII Legislatura, cuya Mesa Directiva la integraron Martí Batres Guadarrama, Coordinador General y Gregorio Urias Germán, Vice Coordinador General. El documento cuenta con una amplia y detallada Exposición de Motivos y con 1011 artículos, que abarca las instituciones más importantes del Derecho del Trabajo.

Exposición de Motivos

Sostiene que uno de los ejes de la iniciativa se relaciona con la ampliación de los derechos colectivos. Se avanza en la configuración de un nuevo modelo, dejando atrás la herencia corporativa de la ley en vigor, en donde el Estado interviene discrecionalmente en la vida sindical y niega o concede el ejercicio de esos derechos. Se alienta una opción distinta, en donde son los propios trabajadores el sujeto principal de esos derechos colectivos y se reduce ostensiblemente la intervención del Estado.



Las disposiciones colectivas apuntan hacia el fortalecimiento de la organización sindical al propiciar la transparencia en el ejercicio de su actividad y de la fuente de poder, su independencia y autonomía frente al gobierno, los empresarios y los partidos políticos; el fomento de la representatividad real y la democracia interna; la generación de procesos de participación desde la base; la presencia de liderazgos informados y con capacidad de intervención bilateral en los problemas derivados de la innovación tecnológica y organizativa, así como de sus impactos laborales.

El Proyecto elimina los controles políticos y jurídicos que inhiben y desvirtúan el ejercicio de tales derechos, trasladando las decisiones más importantes a las bases trabajadoras. Así, se introducen reformas para garantizar el ejercicio de la libertad positiva de afiliación sindical y el desarrollo de la democracia sindical, como instrumentos de autenticación y perfeccionamiento del movimiento sindical.

En este sentido, se establece que la inscripción de las organizaciones sindicales, de sus estatutos y de sus cambios representativos, será ante el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo. En dicha institución se hace descansar en gran medida la destrucción del sistema corporativo estatal de control de las organizaciones sindicales, para la reestructuración democrática del sindicalismo mexicano y para la autenticación de la contratación colectiva, hoy falsificada y envilecida con los contratos de protección cuya generalización, aparejada a la proliferación de las simulaciones sindicales, ha trastocado el orden laboral en nuestro país para convertirlo en

uno de los más corruptos. Se dispone en forma obligada la publicidad del registro de los estatutos y contratos colectivos de trabajo.

Ante la disyuntiva del ejercicio o no del voto universal, directo y secreto sobre la existencia del contrato colectivo y otros temas sindicales, la iniciativa se pronuncia en favor de la consulta de los trabajadores, pues este constituye uno de los pilares de la reforma que se propone.

Con la finalidad de armonizar la inquietud de los empleadores en relación con la productividad, se incluye una nueva institución denominada Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.

La revisión del contrato se condiciona a que se acredite el aval de los trabajadores, así como el consentimiento de éstos en la terminación voluntaria del contrato colectivo. En este orden de ideas, informamos que el contrato colectivo sectorial sustituye a los contratos Ley.

En el Proyecto se prohíbe y se sanciona conforme a la Ley, cualquier acto de injerencia patronal en el proceso de sindicalización y ejercicio de los derechos colectivos. La injerencia patronal, se presenta cuando se proporciona ayuda financiera, logística o de otra índole, a una organización que compita con otra por la representación de los trabajadores, salvo que esa ayuda sea una prestación debidamente pactada en los contratos colectivos de trabajo.

Se conserva en la propuesta el derecho de los sindicatos a pactar la cláusula de exclusión por ingreso; pero se elimina la cláusula de exclusión por separación, en virtud de que esta última se pervirtió a tal grado que se usó en contra de los trabajadores para encumbrar y mantener dirigencias ajenas a los intereses de los mismos trabajadores y para desterrar de los sindicatos las disidencias incómodas.

La garantía de audiencia a los trabajadores se garantiza con la finalidad de evitar el cierre de empresas mediante juicios de quiebra simulados que se acostumbran para afectar a los trabajadores sin oportunidad de defensa efectiva.

La huelga, no podrá ser afectada por medidas administrativas o judiciales algunas, que no estén sustentadas en las disposiciones contenidas en la Ley. También se indica que la huelga, consagrada en el artículo 123 constitucional, es uno de los más importantes derechos colectivos de los trabajadores mexicanos. Su ejercicio es fruto de incontables

luchas obreras desarrolladas a lo largo y ancho del país y resultado directo de los derechos sociales reconocidos por el Constituyente de 1917; razón por la que la requisa constituye una agresión a este derecho. Un nuevo régimen laboral no puede permitir la aplicación discrecional de ese recurso que anula el derecho de huelga y debilita a una de las partes en conflicto: los trabajadores.

Contenido Normativo

Con respecto a las relaciones colectivas, comprende los artículos del 465 al 573. Dichas disposiciones ratifican las libertades sindicales que contempla la actual ley; sobresalen entre estas, el derecho a constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa, la abstención de la autoridad ante cualquier intervención que tienda a limitar el derecho de organización y el libre funcionamiento de los sindicatos o a entorpecer su ejercicio legal; expresando asimismo, que cualquier injerencia será sancionada por la ley.

El artículo 469 de la iniciativa, 358 de la actual Ley, expresa que a nadie se le puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él. Todo acto de presión, coacción o injerencia ejercida por el patrón o cualquier autoridad, que impida o interfiera en el ejercicio de la libertad sindical de los trabajadores, sea de hecho o mediante estipulación, será sancionado de conformidad con lo establecido en el artículo 1002.

La injerencia se presenta cuando se proporcione ayuda financiera, logística o de otra índole, a una organización que compita con otra por la representación de los trabajadores. Se ejerza cualquier tipo de presión sobre los trabajadores para que ingresen o no a una organización sindical o durante los procedimientos de recuento. Se amenace a los trabajadores con el cierre de la empresa o dependencia, o con la pérdida del empleo o el despido; se prometan beneficios o trabajo; se ejerza cualquier tipo de violencia sobre éstos encaminada a impedir, desalentar o influir en el proceso de formación de un sindicato, en la sindicalización o en la determinación de la titularidad de un contrato colectivo de trabajo. Se despida a los miembros de la directiva o a los delegados sindicales durante sus funciones o en un plazo de seis meses contado a partir de la terminación de las mismas; y se discrimine a los trabajadores por motivos sindicales, sea mediante despidos injustificados o de cualquier otra forma.

El numeral 470, equivalente al 359 de la Ley vigente, expresa que los sindicatos tienen derecho a determinar libremente su radio de acción, redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción.

Con la finalidad de favorecer la política en favor de la sindicación, el artículo 475 expresa que los sindicatos deberán constituirse con doce trabajadores en servicio activo o con tres patrones; la disposición agrega que no será impedimento para la constitución de un sindicato la naturaleza inestable del trabajo o la actividad que desempeñen los trabajadores.

La disposición 476, de carácter novedoso, establece que los sindicatos deberán inscribirse en el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo. También el artículo 477, es de orden novedoso, en este se expresa que en caso de que exista controversia fundada en relación con la elección de la directiva, se tomará en cuenta la voluntad de los trabajadores mediante una consulta con voto directo, universal y secreto, bajo la supervisión del propio Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo. En esta disposición se perfecciona lo referente al registro automático al consignarse: si el Registro Público no resuelve dentro de un término de sesenta días, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva.

La disposición 479 de la Iniciativa, equivalente a los artículos 367 y 368 de la vigente Ley, consigna: la constancia de inscripción servirá para acreditar la personalidad jurídica de sus directivas. Asimismo, indica que el Registro Público entregará de inmediato las correspondientes constancias, y dará publicidad de la constitución del nuevo sindicato y de la elección de su directiva, según sea el caso, en el término de siete días hábiles.



Las disposiciones 481 y 482 respectivamente expresan: sólo podrán cancelarse los sindicatos con intervención del Juez laboral en caso de disolución; y por dejar de tener los requisitos legales. El juez laboral conocerá de la cancelación del registro a solicitud

del Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, o de persona con interés jurídico.

La disposición 484 de la iniciativa amplía el contenido de los Estatutos Sindicales, al mencionar que éstos incluirán: radio de acción, derecho de los socios a recibir copia de la constancia de registro, del estatuto y sus reformas, de la constancia de actualización de la directiva y del texto del contrato colectivo vigente, si el sindicato ejerce la titularidad de éste, caso en el que además deberá fijarlo en el centro de trabajo en que laboren los afiliados. Las asambleas se realizarán por lo menos cada tres meses y para que pueda sesionar y adoptar resoluciones, se requiere que concurra cincuenta y uno por ciento del total de los miembros del sindicato o de la sección. La elección de la directiva deberá realizarse mediante voto universal, directo y secreto; así mismo, los estatutos contendrán el procedimiento expedito ante las instancias internas de justicia sindical para que los afiliados consigan, ante la omisión de esta obligación, su debido cumplimiento.

En los casos de omisión de la Directiva por rendir cuenta completa y detallada, conforme al artículo 486, los afiliados tendrán acción ante la autoridad competente para que la obligación se cumpla.

De las prohibiciones sindicales, sobresale la siguiente: los sindicatos no obligarán a sus miembros a afiliarse o a separarse de algún partido o agrupación política o presionarlos para que voten por determinado candidato en las elecciones públicas. En los casos de disolución sindical, los bienes de los sindicatos se aplicarán en la forma que determinen sus estatutos. A falta de disposición expresa, pasará a la federación o confederación o forma de organización de nivel superior a que pertenezca, y si no existen, al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Con respecto al contrato colectivo de trabajo, el artículo 501 expresa: éste se celebrará con el sindicato que determinen los trabajadores, en los términos de esta ley. Para dicho efecto podrá utilizarse el derecho de huelga.

La disposición 503, de carácter novedoso, expresa que cuando un sindicato pretenda la celebración de un contrato colectivo, deberá promover por conducto del Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo.

Al referirse el Proyecto a la simulación jurídica de carácter sindical, el artículo 505 expresa: la comete la representación sindical que solicite la firma de contrato colectivo de trabajo o que reclame la titularidad de un contrato colectivo de trabajo y se desista de su solicitud o de su reclamación sin haber acreditado interés jurídico. Asimismo incurrirá en dicho ilícito la representación del sindicato que formule solicitud de firma de contrato colectivo o reclamación de titularidad con objeto de obstaculizar el procedimiento o impedir a los trabajadores el derecho de aceptar o no la celebración del contrato colectivo o el ejercicio de la libre asociación.

También se presumirán dichas conductas, cuando el sindicato demandante no cuente con votos a su favor, salvo que exhiba con posterioridad al recuento afiliaciones previas que acrediten su interés. En estos casos el juez estará obligado a presentar la denuncia de hechos correspondiente.

La disposición 507, también de carácter novedoso, expresa: los patrones están obligados a poner en conocimiento de sus trabajadores el contrato colectivo celebrado, su tabulador y su padrón contractual, la actualización de dicho padrón y el resultado de las revisiones a más tardar treinta días después de ocurrido el acto jurídico de que se trate. La disposición 508 fue enriquecida con las fracciones VII y VIII; ésta expresa que el Contrato Colectivo de Trabajo contendrá:

VII. El padrón contractual, integrado por los nombres completos ordenados alfabéticamente por el primer apellido, sexo, fecha de nacimiento, fecha de ingreso al trabajo, registro federal de contribuyentes, registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o la institución de seguridad social que corresponda, puesto de trabajo, domicilio del centro de trabajo en que se preste el servicio y salario efectivo por cuota diaria, de los trabajadores a quienes se aplica. Este padrón deberá formularse por el patrón y presentarse bajo protesta de decir verdad ante la autoridad registradora y deberá actualizarse por lo menos cada año. El padrón deberá fijarse visiblemente y difundirse en los lugares donde se preste el trabajo, para el debido conocimiento de los trabajadores. La omisión de esta obligación hace acreedor al patrón de las sanciones establecidas en esta Ley. El sindicato titular tiene derecho a exigir la actualización del padrón y los trabajadores interesados tienen derecho a exigir su inclusión en el mismo;

VIII. Disposiciones relativas a la productividad y al reparto de sus beneficios. Con respecto a la revisión del contrato colectivo, el artículo 515 expresa: concluida la revisión, el sindicato de trabajadores titular deberá exhibir ante el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, el acta de la asamblea o el acta que dé testimonio del consentimiento o la aprobación de los trabajadores del contenido del convenio de revisión, conforme al mecanismo establecido en el estatuto sindical.

El Contrato Ley es sustituido por el Contrato Colectivo Sectorial, definido en la disposición 522 como: “el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo entre los celebrantes en una rama determinada de la industria o de servicios, aplicable en una o varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades, o en todo el territorio nacional”. Estos contratos pueden celebrarse para industrias o servicios. La solicitud deberá presentarse ante el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo.

Los artículos 525, 526, 527, 528 y 529, se ocupan del procedimiento para la celebración de estos contratos.



Con respecto a la titularidad y administración del Contrato Colectivo Sectorial, se indica en el artículo 536 que éste corresponderá al sindicato que represente, en el ámbito que éste abarque, al mayor número de trabajadores. La pérdida de la mayoría declarada por el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo produce la de la titularidad y en consecuencia de la administración.

El contenido del artículo 540 del Proyecto es novedoso, este expresa que el contrato colectivo sectorial terminará: por mutuo consentimiento de las partes que lo celebraron. Para que opere esta causal se requiere la conformidad expresada mediante el voto de las dos terceras partes o más de aquellos a quienes se aplique el contrato colectivo sectorial.

En el tema de la huelga, el Proyecto ratifica los principios, objetivos y procedimientos de huelgas.

Proyecto del Congreso del Trabajo y del Sector Empresarial (Proyecto Abascal)

Generalidades

Reproduce la totalidad de conceptos fundamentales de la ley vigente; sin embargo, en forma encubierta introduce instituciones que se supone, habían sido erradicadas. El Proyecto incluye conceptos, que son importantes sólo en cuanto actualizan la normatividad; así, incluye la expresión empleador en lugar de la de patrón y por supuesto, con sana lógica, se sustituye la expresión Jefe del Departamento del Distrito Federal por la de Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Contenido Normativo

En la parte colectiva, se suprime el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos de oficios varios. Con respecto a los sindicatos patronales se adiciona la fracción III, que hace referencia a los sindicatos industriales, definidos como los formados por empleadores de la misma rama industrial en una o varias entidades federativas.

El Proyecto ratifica los criterios consistentes en que los sindicatos deberán realizar su registro ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La fracción III del artículo 369, expresa que el registro sindical podrá cancelarse por no haber cumplido, en el término de un año, con las obligaciones establecidas en las fracciones II y III del artículo 377, así como por dejar de solicitar la revisión integral de los contratos colectivos de trabajo durante dos veces consecutivas.

En casos de disolución, conforme al artículo 380, los bienes del sindicato, si no hay disposición expresa en los estatutos, pasarán al patrimonio de la federación a la que pertenezca y, a falta de ésta, a la confederación a la cual estén agremiados.

El Proyecto Abascal, en el artículo 387 ratifica el contenido de la vigente ley consistente en que el empleador que utilice trabajadores miembros de un sindicato tendrá obligación de celebrar con éste, cuando lo solicite, un contrato colectivo.

Finalmente, se indica que el sindicato deberá cumplir con la solicitud, que deberá ser formulada por escrito y contendrá la firma de los representantes del sindicato así como la de los trabajadores que como miembros representa.

Dictamen de las Comisiones del Congreso de la Unión

El Dictamen de las Comisiones del Congreso de la Unión, constituye el esfuerzo más serio pero no el más acertado por parte del gobierno en su inquietud por reformar la Ley Federal del Trabajo. En su contenido se utiliza la expresión empleador por la de patrón. Asimismo, utiliza la denominación Jefe de Gobierno del Distrito Federal en lugar de Jefe del Departamento del Distrito Federal. El Dictamen incluye, para los temas colectivos, al Registro Público Federal de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos y el local. En este orden de ideas, en el artículo 365, se indica que “los sindicatos de competencia federal en razón de la materia, deben registrarse en el Registro Público Federal de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos y los sindicatos de competencia local, incluyendo los nacionales de industria de esa materia, en el correspondiente Registro Público Local de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos”.

La disposición anterior, en su parte final y con respecto al registro automático, menciona que si la autoridad no resuelve dentro de un término de sesenta días, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligado, a solicitud hecha al efecto por el sindicato interesado, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva. El registro de los sindicatos y de su directiva, consigna el artículo 368, produce efectos ante todas las autoridades y ante terceros.

Asimismo, el dictamen expresa que la cancelación del registro podrá ser solicitada por el propio sindicato; y por toda persona con interés jurídico.

La disposición 371 que se ocupa de los estatutos, expresa en sus fracciones III, VI, IX y XIII, que éstos deberán tener el siguiente contenido: *Ámbito de agremiación*, libremente determinado por los integrantes del sindicato. *Obligaciones y derechos de los*

asociados. Procedimiento para la elección de la directiva y número de sus miembros. Época de presentación de cuentas. Así como procedimiento expedito ante las instancias internas de justicia sindical para que los afiliados consigan, ante la omisión de esta obligación, su debido cumplimiento.

Al ocuparse el dictamen de las obligaciones de la directiva sindical, consigna el artículo 373 que éstas deberán rendir cuentas cada seis meses sobre la administración del patrimonio sindical, y ante su omisión, los afiliados tendrán acción ante la autoridad competente para que ésta se cumpla.

Al referirse el proyecto a la disolución sindical, se indica en el artículo 380 que si no hay disposición expresa en los estatutos, los bienes del sindicato pasarán al patrimonio de la federación a la que pertenezca, a falta de ésta, a la confederación a la cual estén agremiados, y a falta de ambas, al Instituto Mexicano del Seguro Social. Si los estatutos determinan que los bienes se repartirán entre los agremiados, se entiende por éstos a quienes estén en activo hasta un año antes de la disolución.

Conforme al dictamen del Congreso, los empleadores deberán firmar el contrato colectivo con el sindicato que determinen los trabajadores a su servicio, siempre que se cumpla con el procedimiento que establece el artículo 387 Bis; pues en caso contrario, este será nulo de pleno derecho. Si el empleador se negara, podrán los trabajadores ejercitar el derecho de huelga consignado en el artículo 450.

El procedimiento que establece la disposición 387 Bis, es el siguiente:

1. El sindicato deberá presentar su solicitud por escrito y por duplicado ante el Registro Público de Organizaciones Sindicales y Depósito de Contratos Colectivos que corresponda.
2. El sindicato señalará el nombre o denominación y el domicilio del empleador con el que pretende celebrar el contrato colectivo.
3. El Registro, bajo su más estricta responsabilidad, notificará al empleador la solicitud de celebración de un contrato colectivo y lo apercibirá de las sanciones que establece esta Ley para que: Exhiba por duplicado, en el término de cinco días, contados a partir de la notificación, una lista de los trabajadores que tenga a su servicio, con nombre completo y en orden alfabético por apellido, sexo, fecha de nacimiento, fecha de ingreso al trabajo, Registro Federal de Contribuyentes, número de registro ante el Instituto Mexicano del

Seguro Social o a la institución de seguridad social que corresponda, puesto o cargo y lugar de trabajo, en la que manifieste bajo protesta de decir verdad que la información que proporciona es veraz; y dé a conocer a los trabajadores a su servicio, colocando en lugares visibles del centro de trabajo, dentro de las 24 horas siguientes al recibo de la notificación, copias de la solicitud de firma de contrato colectivo. Informará del cumplimiento de este hecho al Registro en el mismo término de cinco días, bajo protesta de decir verdad.

4. El Registro, dentro de los tres días siguientes que reciba la solicitud, publicará en su Boletín un extracto de la solicitud sindical con los datos señalados en la fracción II de este artículo.
5. Cualquier sindicato, interesado en el procedimiento de firma, dispondrá de un término de cinco días, a partir de la fecha en que se dé a conocer a los trabajadores la solicitud de firma, para intervenir en el procedimiento y recuento correspondiente.
6. Recibida la lista a que se refiere el inciso a) de la fracción III, el Registro dictará, dentro de los tres días siguientes, un acuerdo en el que señalará fecha, hora y lugar para realizar el recuento de los trabajadores aplicando, en lo conducente, las reglas previstas en el artículo 931.
7. Se considerará triunfador al sindicato que obtenga mayoría relativa, siempre que la suma de votos emitidos represente al menos el 33 por ciento de los trabajadores con derecho a voto. En dicho caso el Registro hará la declaratoria correspondiente dentro de las 24 horas siguientes y mandará notificar personalmente a las partes.
8. Para que el resultado del recuento sea adverso a la firma del contrato colectivo se requerirá, al menos, 66 por ciento de los trabajadores con derecho a voto. En ese caso, el Registro hará la declaratoria correspondiente, dentro de las 24 horas siguientes, y dispondrá el archivo del expediente como asunto total y definitivamente concluido, ordenando notificar personalmente a las partes.

Las resoluciones que emita la autoridad registradora en esta materia no admiten recurso ordinario alguno, por lo que no resultarán aplicables en estos casos los recursos administrativos previstos en leyes federales o locales.

En los casos en que concurren varios sindicatos dentro de la misma empresa y que demandan la firma de un contrato colectivo o la titularidad de uno vigente, la disposición

388 fue adicionada en su fracción IV, expresando que se aplicarán por analogía las reglas anteriores, garantizándose en todo caso el derecho de los trabajadores para determinar libremente la organización que represente sus intereses.

Con respecto a la simulación sindical, la disposición 389-A afirma que lo comete la representación del sindicato que solicite la firma de contrato colectivo de trabajo o que reclame la titularidad de un contrato colectivo de trabajo y se desista de su solicitud o de su reclamación sin haber acreditado interés jurídico. Asimismo, incurrirá en este ilícito la representación que formule solicitud de firma de contrato colectivo o reclamación de titularidad con objeto de obstaculizar el procedimiento o impedir a los trabajadores el derecho de aceptar o no la celebración del contrato colectivo o el ejercicio de la libertad de asociación. También, se indica que se presumirá que dichas conductas constituyen actos de simulación cuando el sindicato demandante no cuente con votos a su favor, salvo que exhiba con posterioridad al recuento, afiliaciones previas que acrediten su interés. En relación con los empleadores, indica dicha disposición que comete acto de simulación jurídica el empleador que falsee o altere el padrón contractual o la información que sirva de base para la determinación de los trabajadores con derecho a votar en los recuentos o consultas para la determinación de mayorías.

En dichos casos, el Registro Público estará obligado a presentar la denuncia de hechos correspondiente.

Con respecto a la titularidad de los contratos colectivos de trabajo, la disposición 389-B, contempla el siguiente procedimiento:

1. El sindicato que pretenda la titularidad de dicho contrato deberá presentar ante la autoridad registradora competente, escrito por triplicado señalando los nombres y domicilios de la empresa y del establecimiento así como del sindicato titular.
2. Dentro de los cinco días siguientes de recibida la solicitud, y bajo su más estricta responsabilidad, el Registro publicará en su Boletín el escrito de pretensión de titularidad del contrato colectivo con los datos señalados en la fracción I. El sindicato titular procederá a dar contestación a la pretensión dentro del término de diez días.
3. La autoridad registradora correrá traslado del escrito de pretensión a la empresa y al sindicato titular para que procedan a dar contestación y manifiesten lo que a su derecho convenga, dentro del término de diez días.

4. Cualquier otro sindicato interesado en disputar la titularidad deberá presentar su escrito de pretensión a la autoridad registradora, dentro del término de cinco días contados a partir del día en que el Registro publique el escrito de pretensión de titularidad, a efecto de que se le incluya como parte en el procedimiento.

5. Concluidos los términos anteriores, la autoridad registradora fijará día y hora para el desahogo de la prueba de recuento de los trabajadores, misma que se verificará aún cuando no haya solicitud de parte. Para estos efectos, resultarán aplicables, en lo conducente, las reglas previstas en el artículo 931 de esta Ley.

6. El Registro declarará la titularidad en favor del sindicato que en la prueba de recuento obtenga la mayor votación de los trabajadores asistentes al mismo.

Finalmente, las resoluciones que emita la autoridad registradora en esta materia no admiten recurso ordinario alguno, por lo que no resultarán aplicables en estos casos los recursos administrativos previstos en leyes federales o locales.

Se adicionan al artículo 391 las fracciones VI Bis y VIII Bis, indicándose en el primer caso que el Contrato Colectivo de trabajo contendrá: El padrón contractual, integrado por los nombres completos ordenados alfabéticamente por el primer apellido, sexo, fecha de nacimiento, fecha de ingreso al trabajo, Registro Federal de Contribuyentes, Registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o la institución de seguridad social que corresponda, puesto de trabajo, domicilio del centro de trabajo en que se presta el servicio y salario en efectivo por cuota diaria, de los trabajadores a quienes se aplica. Este padrón deberá formularse por el empleador y presentarse bajo protesta de decir verdad ante la autoridad registradora y deberá actualizarse por lo menos cada año. El padrón deberá fijarse visiblemente y difundirse en los lugares donde se preste el trabajo, para el debido conocimiento de los trabajadores. La omisión de esta obligación hace acreedor al patrón a las sanciones establecidas en esta Ley.

El sindicato titular tiene derecho a exigir la actualización del padrón y los trabajadores interesados tienen derecho a exigir su inclusión en el mismo.

La segunda fracción mencionada, es decir la VIII Bis, expresa que dicho contrato colectivo contendrá disposiciones relativas a la productividad y al reparto de sus beneficios. Con respecto a los efectos del contrato colectivo de trabajo, se indica en la disposición 393 que no producirá efectos de contrato colectivo el convenio al que falten

la determinación de los salarios y el padrón contractual. Si faltan las estipulaciones sobre jornada de trabajo, días de descanso y vacaciones, se aplicarán las disposiciones legales. Debemos resaltar que el Dictamen mantiene al Contrato Ley en los términos vigentes, en todo caso, los cambios se refieren al Registro Público de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos competente.

Los Capítulos referidos al Reglamento Interior de Trabajo, Modificación Colectiva de las Condiciones de Trabajo, Suspensión Colectiva de las Relaciones de Trabajo, Terminación Colectiva de las Relaciones de Trabajo y Huelgas, se mantienen en los mismos términos; aunque se actualiza con las nuevas expresiones y nuevas instituciones.

PERSPECTIVAS SINDICALES

No obstante el interés de los últimos gobiernos por disminuir las garantías sindicales, tanto en lo que se refiere al derecho a constituir sindicatos, como a la actuación de éstos; los compromisos internacionales y la resistencia, aún mínimas que presenta la fuerza laboral organizada; nos permiten concluir que las normas constitucionales y legales continuarán garantizando las libertades sindicales; por lo que los trabajadores y empleadores podrán seguir ejerciendo sus derechos de vinculación profesional.



El interés gubernamental, materializado en el proyecto oficial cede ante los principios del derecho colectivo, especialmente en lo que se refiere a la vida sindical, es decir, los principios sindicales, de contratación colectiva y huelgas.

El contenido de los Proyectos, pretende facilitar la constitución, el registro; pero sobre todo, la democracia y autonomía sindical; lo que explica la inclusión del Registro Público de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos; ello permite presumir, que la vida normativa sindical mejore.

En el presente proceso de reforma laboral, particularmente la que se refiere a la Ley Federal del Trabajo, debe tenerse en cuenta que el Derecho Sindical Mexicano se

nutre a nivel nacional de una historia que exige ser tomada en cuenta, y que requiere respeto a sus instituciones de carácter colectivo; pues el Constituyente de 1917, con buen criterio incluyó en la Constitución de ese año, los principios fundamentales del Derecho Sindical, especialmente en sus fracciones XVI, XVII y XVIII del artículo 123, mismas que fueron ratificadas en 1960 con la adición del Apartado B; sin embargo, entendemos que por razones políticas, en su nivel reglamentario se limitó en unos casos, en otros, se negaron los derechos sindicales, concluyéndose que el legislador no fue fiel intérprete del contenido constitucional.

El sindicalismo nacional, hasta hoy, no ha podido alcanzar su desarrollo pleno, sus dirigentes han desviado sus fines inmediatos, sacrificándolos por posiciones de orden político y electoral; por lo que, conforme al escenario actual, están obligados a reorientar sus fines; pues de lo contrario las relaciones de equilibrio pueden ser afectadas y las consecuencias para la clase trabajadora y para el sistema social serán lamentables. Consideramos que los sindicatos deben actuar conforme a la democracia y autonomía sindical; la crisis del sindicalismo debe ser superada; es posible el reencuentro de esta institución con sus objetivos.

La vida sindical es favorable de por sí; pues beneficia la armonía social que se manifiesta en forma inmediata entre el capital y el trabajo; aspiración legítima de las normas laborales de México y del mundo.

REFERENCIAS

1. Recomendamos el siguiente estudio: *¿Debe Modificarse la Ley Federal del Trabajo?*, en CHARIS GÓMEZ, Roberto, *Estudios de Derecho del Trabajo*, Porrúa, México, 1997, pp. 1-15.
2. Recomendamos la lectura de los artículos del 274 al 296 del Proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

1. CHARIS GOMEZ, Roberto, *Estudios de Derecho del Trabajo*, Porrúa, México, 1997.
2. *Dictamen con Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*, Comisiones del Trabajo y Previsión Social de las Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión, México, 2003.
3. *Iniciativa de Decreto que Reforma a la Ley Federal del Trabajo*, Senado de la República, Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, México, 1995.
4. *Ley Federal del Trabajo*, Ediciones Luciana, Tercera Edición, México, 2001.

5. *Proyecto Una Reforma Democrática para el Mundo del Trabajo, Propuesta Laboral PRD-UNT*, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, México, 2003.

6. *Proyecto de Reforma de la Ley Federal del Trabajo*, Congreso del Trabajo y Sector Empresarial, México, 2002.

AUTOR

Dr. Roberto Charis Gómez - Doctor en Derecho y Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Ponencia presentada durante el III Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social celebrado en Guadalajara, Jalisco, México del 20 al 22 de noviembre de 2003.

Agradecimiento: Este artículo fue publicado gracias al apoyo de OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Acknowledgment: This article was published thanks to the support of the OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Copyright © 2005 Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.

PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS DESEMPLEADOS

Lic. Mario Pasco Cosmópolis



INTRODUCCIÓN

El empleo es un bien escaso. Y lo es cada vez más. Las estadísticas más recientes de la OIT así lo revelan. A enero del presente año se alcanzó un nuevo récord mundial, con 180 millones de desempleados y un incremento de 20 millones respecto del año 2000. El problema se repite en todos los continentes, en todos los países, ricos y pobres, desarrollados y subdesarrollados, del norte y del sur.

Cualquier aproximación al estudio de esta problemática lleva a comprobar que, en los tiempos que corren, el desempleo es uno de los mayores y más serios problemas sociales, si no el más grave, en el mundo entero, por su considerable extensión, por los efectos que arrastra para el individuo y su familia, pero sobre todo porque no se avizora su atenuación, ni mucho menos su desaparición. Por eso, el desempleo y los medios para contrarrestarlo se sitúan en el corazón mismo de las políticas de todos los países, desarrollados y subdesarrollados.

Lo más preocupante es que en relación con esta problemática, los más pesimistas presagios van quedando cortos: el desempleo se agudiza y nada permite pensar que no lo seguirá haciendo.

El escaso empleo está, además, mal repartido. No sólo el empleo: la riqueza está mal repartida. La brecha entre los países industrializados y los países en desarrollo, entre países ricos y pobres para decirlo sin eufemismos, se ensancha cada vez más. Lejos de aminorar, es mayor con cada día que pasa.

El desempleo, en efecto, golpea de manera diversa a los países desarrollados y a los países en vías de desarrollo. Ello obliga a que las estrategias para enfrentarlo, no obstante compartir los instrumentos básicos, tengan que ser distintas.

La mayor diferencia entre los países desarrollados y aquellos con desarrollo insuficiente está motivada por la amplitud en estos últimos de la economía no

estructurada, y su asiduo acompañante: el subempleo, que es una forma de desempleo oculto o encubierto. En los países de desarrollo insuficiente, por ende, la tarea capital es lograr la incorporación de la economía informal dentro de la economía formal, con el correlativo tránsito del subempleo hacia el empleo decente.

El abordaje del desempleo, sus causas, su problemática, y las políticas y medidas activas y pasivas para su conjuración, conduce a un espacio lleno de celadas e incitaciones, en el que son pocas las certezas y muchas las incertidumbres.

Desafortunadamente, las certezas son negativas, desalentadoras, porque no sólo hay menos empleo, sino que el que se crea es de menor calidad. Hay un deterioro en la calidad del empleo.

Hay, empero, algunos consensos básicos. El primero es que la profundización creciente del problema del desempleo obliga a dar primordial importancia y poner más empeño en las políticas activas de fomento del empleo que en las medidas pasivas de protección contra su pérdida. Unas y otras son necesarias y deben operar integradas y coordinadas entre sí. No obstante, salta en evidencia que: (i) el financiamiento y el sostenimiento económico de seguros de desempleo y otros sistemas de protección es sumamente costoso y por ello mismo limitado, y (ii) el desempleado, aún percibiendo subsidios o cubierto por otros mecanismos de salvaguarda, está desintegrado del mercado: no produce, y consume poco; y sufre además deterioro psíquico y algún grado de marginación social.

La batería de medidas activas puestas en vigor por los países es amplísima; su eficacia es variada y no se da de manera idéntica en todas partes: acciones que se revelan útiles en un país pueden no serlo en otros, y viceversa. Hay consenso, sin embargo, en que la utilización masiva de contratos de trabajo de carácter temporal, sin resolver el problema, muchas veces lo agudiza al precarizar el empleo y de esa manera degradarlo.

El segundo consenso es que, de las medidas de tipo pasivo, la más importante es el seguro de desempleo.

El desempleo tradicional, sus fluctuaciones, sus modalidades o manifestaciones y, en general, la problemática que generaba correspondían de modo constante a las variaciones de la economía de los países, las cuales, en los años llamados los “Treinta Gloriosos” de la post-guerra estuvieron en constante expansión.

Desde la crisis del petróleo, el desempleo fue perdiendo ese carácter transitorio y devino en problema permanente, dejó de ser - como ha sido muchas veces recalcado - una cuestión coyuntural y devino en fenómeno estructural.

Si antes era apenas el resultado de desajustes transitorios en la oferta y la demanda, se transformó en acompañante asiduo de la economía, lo que se fue acentuando con el advenir del proceso de globalización y el vertiginoso progreso de las modernas tecnologías, que así como crean nuevos empleos, altamente tecnificados y remunerados, cancelan masivamente fuentes de trabajo menos sofisticadas, en una ecuación en la que la calidad desplaza a la cantidad.

No son ajenas a ello, sino más explicación para su causa, las profundas mutaciones acaecidas en el entramado social y económico como consecuencia de la incorporación aluvional de la mujer al mercado de trabajo, la prolongación de la esperanza de vida de los seres humanos y otros factores de progreso social que, sin embargo, pulsan también por el lado de la oferta para acentuar el desequilibrio con la demanda de puestos de trabajo.

Ahora bien, la problemática del empleo tiene - como señalan los expertos Luis Aparicio y Jorge Bernedo¹ - “una visible doble faz, derivada de dos formas diferentes de economía y de población. La solución al problema del empleo en el mundo no puede obviar la verdad fundamental del ensanchamiento de la brecha de recursos y disponibilidades” entre dos realidades contrapuestas: la del Norte y la del Sur.

Las estrategias de lucha contra el desempleo no son ni pueden ser iguales para estos dos mundos. Mientras en los países desarrollados el desempleo debe enfrentarse como un problema de conservación o reconversión de empleos, en los países subdesarrollados lo es de transformación de formas de trabajo primitivas y huérfanas de toda protección, hacia formas más civilizadas y protegidas, y de creación masiva de nuevos puestos de trabajo.

Se debe simultáneamente abordar la situación de quien pierde su puesto de trabajo. Las sociedades no pueden permanecer impávidas frente a la situación de penuria y postración que el desempleo arrastra, y deben procurarse medios para atenuar sus efectos. De tales medios, el más difundido y acaso el más eficaz es el seguro de desempleo.

EL DESEMPLEO: DEFINICIÓN

Según el Convenio N° 188 OIT (1988), se debe entender por *desempleo total* la pérdida de ganancias debida a la imposibilidad de obtener un empleo conveniente, para una persona apta para trabajar, disponible para el trabajo y efectivamente en busca de empleo.

El *desempleo parcial* es, a su vez, (i) la pérdida de ganancias debida a una reducción temporal de la duración normal o legal del trabajo, (ii) la suspensión o la reducción de ganancias como consecuencia de una suspensión temporal del trabajo, sin terminación de la relación de trabajo, en particular por motivos económicos, estructurales o análogos, y (iii) la situación del trabajador a tiempo parcial que esté efectivamente en busca de un empleo de tiempo completo.

Una definición más comprensiva apunta a lo que algunos denominan *desocupación*, en la cual en vez de “pérdida de ganancias”, se hace alusión a “carencia de ganancias”, incorporando así al grueso contingente de quienes buscan por primera vez un trabajo, en especial los jóvenes, hacia quienes van dirigidas gran cantidad de las políticas activas de empleo.²



LA PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA EL DESEMPLEO

“La desocupación no es sólo un mal individual que ataca al individuo en su voluntad y capacidad de trabajar, sino que es un mal social que afecta a toda la comunidad nacional a la que el desempleado pertenece.

Por eso puede expresarse que la desocupación origina una verdadera responsabilidad para la colectividad y por ende para el Estado, tratándose de un riesgo típicamente social”.³

Explicada así la necesidad de protección social, esta debe provenir de la acción conjunta de diversas disciplinas - política, sociología, economía, derecho, etc. - y darse a través de dos tipos de acciones: en su faz positiva, a través de la promoción; en su faz pasiva, con medidas de salvaguarda para quien lo ha perdido. Ello lleva a la necesidad de combinar dos políticas: la de empleo y la de protección contra el desempleo.

1. MEDIDAS DE PROTECCIÓN ACTIVA: PROMOCIÓN DEL EMPLEO

La única protección completa, eficaz y definitiva contra el desempleo es la existencia de oportunidades de trabajo digno, libre y productivo, de empleo pleno y *decente*, en la expresión acuñada por Juan Somavía. Cualquier otra medida sólo puede estar destinada a paliar sus efectos. Ello implica la creación sostenida de puestos de trabajo de calidad adecuada y en número suficiente, así como su mantenimiento constante en lo cuantitativo y en lo cualitativo. En otras palabras, la mejor forma de proteger contra el desempleo consiste en crear empleo y defender el existente. La promoción del crecimiento de empleo digno, libre y suficiente se procura a través de mecanismos de fomento activo, vinculación de oferta y demanda de empleo, protección de los empleos existentes, y orientación y capacitación laboral.

El diseño de las políticas, que corresponde a los gobiernos nacionales, en Europa ha trascendido ese campo e insertándose dentro del proceso de unificación; de allí que vienen diseñadas por la Unión Europea, norma comunitaria. Del mismo modo, en los países en que el diálogo social ocupa el lugar que merece, son concordadas con los actores sociales y han dado lugar a la adopción de convenios-marco nacidos en el seno de la concertación social. Ambos – la acción supranacional y la participación de interlocutores sociales - confiere una dimensión y una legitimidad que realzan su importancia y eficacia.

1.1. Servicios Públicos de Empleo y Agencias Privadas de Colocación

La oferta y la demanda de empleo discurren por cauces separados; es necesario encauzarlas para que se encuentren, vincular “la vacante adecuada con la persona idónea en el momento oportuno”.⁴ Es necesario que concurren a facilitar ese encuentro entes especializados, que pueden ser estatal o privado.

Un examen de los convenios y recomendaciones OIT pone de manifiesto la importancia que la Organización reconocía en la colocación de los trabajadores a través de entidades especializadas, y su relación con el desempleo.

En los primeros tiempos había un concentrado afán en limitar y hasta eliminar la intermediación con ánimo lucrativo. El énfasis en reglamentar la actuación de los agentes

y, en lo posible, sustituirlos por sistemas estatales que actuaran en forma técnica, esencialmente equitativa.

El problema inicial parecería haber hoy desaparecido. Las agencias privadas han ido encontrando su lugar y ajustado sus métodos de modo de no afectar los derechos esenciales de los trabajadores, centrando su accionar en la correcta intermediación entre una oferta y una demanda ignorantes una de la otra y viceversa.

Lo que no ha perdido vigencia ha revaluado es la necesidad de servicios públicos de colocación. El Convenio No. 168 establece la obligación de los estados de utilizar los servicios de empleo, entre los medios para objetivo de fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, vinculándolos con los de la formación y la orientación profesionales; y la Recomendación No. 176 lo reitera y enfatiza, en parecidos términos.

1.2. Políticas Activas de Mercado de Trabajo

Hay inmensa disparidad de problemas y políticas entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

En los países en vías de desarrollo, a la escasez de puestos de trabajo se agrega el que el desempleo incide con mayor rigor en “las familias pobres, que tienen tasas de desocupación cinco veces superiores a las de los deciles de más altos ingresos”.⁵ Por ello, las estrategias de promoción del empleo comportan estrategias globales de lucha contra la pobreza, y no se pueden limitar al estímulo a la generación de puestos de trabajo, sino a una elevación de su rango cualitativo y al incremento de la productividad; arrastran también la necesidad de conservación de los puestos de trabajo existentes y su progresivo reemplazo por otros iguales o superiores en número y de mayor calidad.

Esas estrategias transitan por lo menos a través de las siguientes líneas estructurales: creación masiva de nuevo empleo, con énfasis en el desarrollo de las empresas medias y pequeñas y de la micro empresa, y en la inserción laboral de los jóvenes; la capacitación intensiva de la mano de obra; el incremento sostenido de la productividad; y la incorporación de la economía informal dentro de la economía formalizada.

La mira en los países de alto desarrollo se centra, como se indicó, en robustecer el empleo, y crear nuevo a favor de los jóvenes y de los desempleados, en especial los de

larga duración, provenientes, en muchos casos, de ramas de actividad en vías de extinción o ya extinguidas .

1.2.1. Medidas de Fomento Activo del Empleo

El catálogo de medidas aplicado, creación de puestos de trabajo es muy amplio y ha tenido notables variaciones y según las épocas.

Enunciaremos algunas, con ánimo más ejemplificativo que descriptivo, e incidiremos en otras con un cierto matiz crítico en atención a sus resultados.

1.2.1.1. Beneficios y Franquicias

Hay diversas formas de estímulo económico a la creación de empleo, como el otorgamiento de créditos blandos; otorgamiento de subsidios directos; créditos tributarios; rebajas impositivas; disminución y hasta exoneración de contribuciones a la seguridad social, aplicables a los nuevos empleos recién creados, o a la transformación de contratos temporales en definitivos, etc.

1.2.1.2. Planes de Retiro y de Jubilación Anticipada

Las medidas de estímulo a la jubilación anticipada⁶ pueden consistir en una disminución de la edad de retiro, o en la bonificación de los años de servicios o de las contribuciones aportadas, o en flexibilización de los requisitos para obtención de la pensión o en formas de jubilación parcial.



Otro mecanismo permite la jubilación prematura de quienes, una determinada edad y reunido un número de cotizaciones, se ven comprendidos al cese colectivo. También, se dan casos de pensión reducida para completar el ingreso proveniente de un trabajo en jornada incompleta; acompañada de la apertura del puesto de trabajo a un nuevo trabajador, también en jornada parcial, modalidad conocida en España como contrato de relevo.

También, se da bajo forma de prestaciones no contributivas, como son las pensiones de vejez que existen en algunas partes como complemento, no de los sistemas pensionarios, sino de los de tipo asistencial.

1.2.1.3. Otras Medidas

Como por ejemplo, una reducción drástica en el número de horas trabajadas por el conjunto de los trabajadores de una actividad o país un incremento correlativo de nuevos puestos de trabajo; la limitación del trabajo en horas extraordinarias; estimulación del contrato a tiempo parcial, introducción de nuevas formas contractuales, en especial temporales y ayudas para el establecimiento de trabajos autónomos.

1.2.2. Normas para Grupos Específicos con Especial Dificultad de Acceso al Trabajo

Hay grupos sociales cuyo acceso al trabajo presenta dificultades mayores a las ordinarias. Las políticas de empleo guardan especial atención, en tal sentido, por los trabajadores minusválidos, que sólo pueden acceder a determinados empleos, resultándoles vedados muchos otros; las mujeres, que son objeto de medidas de discriminación que han generado un impulso enorme para la *igualdad de género*; desocupados de larga duración y los trabajadores de mayor edad.

Para trabajadores de edad intermedia – mayores de 45 años pero menores de 65 – se han creado en países como España programas llamados “de inserción”, que les permiten obtener una ayuda específica, a cambio de lo cual se comprometen a actuaciones con los servicios de empleo o entidades que colaboran con los mismos.

1.2.3. Medidas de Generación Masiva de Empleo Mínimo

Circunstancias de pobreza extrema han impulsado que algunos países implementen programas que, desde el extremo mínimo de calificación laboral e ingreso salarial, permitan tanto brindar tareas de apoyo a colectivos situados en las escalas más bajas de la segmentación social, como proporcionar ocupación e ingresos a sus propios pobladores.

Los programas se ligan a actividades de particular interés social, como construcción y rehabilitación de infraestructura, o al enfrentamiento de la recuperación después de catástrofes telúricas, trabajos útiles o benéficos.

1.3. Políticas de Largo Aliento

Más allá de medidas, con su inevitable carga de coyunturalidad, hay políticas llamadas a perdurar. Víctor Tokman,⁷ con la mirada puesta en América Latina y en países en vías de desarrollo en general, identifica cuatro consensos en torno a los cuales se enfocan las políticas de empleo:

1. Relación entre crecimiento y empleo: “El empleo depende del crecimiento económico del que, a su vez, dependen la inversión y el ahorro. Sin crecimiento no hay posibilidad de generar empleo productivo.” (pág. 12)

2. Selectividad en la política de crecimiento: “Ni el crecimiento ni una buena política macroeconómica por sí solos son suficientes para generar empleo (...) Las políticas sectoriales son necesarias. Por ejemplo, una política para el sector rural (...) También son necesarias inversiones sociales especiales.” Políticas que apoyen a las empresas pequeñas y las microempresas y, en general, a todo el sector informal.” (pág. 13)

3. Inversión en la gente: “El crecimiento y los mayores ingresos se asocian a la inversión en la educación y capacitación y ello ocurre tanto entre países, como entre las personas dentro de cada país. Los marginados en el mundo son los países que invierten poco en educación y los excluidos dentro de cada país.” (pág. 13-14)

4. Focalización en grupos vulnerables: “Políticas específicas para los grupos vulnerables. Un ejemplo de esta prioridad es el apoyo requerido para los jóvenes de familias de bajos ingresos.” (pág. 14)

Nada puede explicitar mejor lo que son políticas, como conjunto estructurado, armónico y de larga proyección, frente a las medidas de orden coyuntural, que presentar una experiencia concreta. A su vez, nada mejor, tampoco, para examinar el tema desde la óptica de los países desarrollados que las políticas adoptadas por Unión Europea en los últimos cinco años, porque ellas reflejan al mismo tiempo la teoría y la realidad.

El Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión Europea, adoptó en 1997 un *Directrices para el empleo 1998*, que condensa el haz de medidas comunitarias

destinadas a afrontar lo que el propio instrumento define como “la preocupación central de los ciudadanos de Europa”.

Las directrices discurren en torno a cuatro ejes:

1. mejoramiento de la empleabilidad;
2. desarrollo del espíritu empresarial;
3. fortalecimiento de las políticas para la igualdad de oportunidades; y
4. facilitación de la reinserción laboral.

1.4. Formación para el Empleo

Instrumento vital de una política de empleo es la capacitación y desarrollo profesionales. Las sociedades son cada vez más sofisticadas al utilizar de manera exponencial la información y el conocimiento. Por ello, los nuevos desafíos de la modernidad imponen la concurrencia de variados sistemas de formación profesional que, vinculando la enseñanza general y la capacitación laboral, se proyecten a una formación permanente y continua, que solvente la empleabilidad del trabajador dotándolo de habilidades polivalentes.

Nadie en efecto cuestiona - nadie puede cuestionar, en verdad - que la clave del desarrollo económico y social radica en el desarrollo de las potencialidades del ser humano. Si ésta fue siempre verdad axiomática, el cambio tecnológico, social y económico que a ritmo prodigioso vive hoy el mundo multiplica esta exigencia, al pasarse de la era industrial a la era tecnológica y a la sociedad de la información y el conocimiento.

“Hay un acuerdo cada vez mayor en cuanto a que la adquisición de capacitaciones y la inversión en educación y formación constituyen la clave del desarrollo económico y social. Las capacitaciones y la formación aumentan la productividad y los ingresos, y facilitan la participación de todos en la vida económica y social”, dice la OIT.⁸ Y agrega: “El crecimiento económico y el desarrollo social de los países van invariablemente asociados a grandes y continuas inversiones en materia de educación y formación. Los países con ingresos más elevados son también aquellos en los que los trabajadores han recibido más educación”.

“La persona - dice la OIT - se está convirtiendo en el arquitecto y constructor responsable del desarrollo de sus propias capacitaciones, con el apoyo de las inversiones públicas y de las empresas en la educación permanente”.

En la estrecha vinculación, reconoce que “la educación y la formación no pueden, por sí solas, resolver los problemas del empleo. Más bien “deberían ser coherentes y formar parte integrante de políticas y programas globales en el campo económico, social y del mercado de trabajo que promuevan el crecimiento económico y del empleo”. Tienen que incluir la creación de un clima macroeconómico y de cambio tecnológico que eleve al máximo la creación de empleo, y una política laboral y de formación que facilite la incorporación y la reincorporación de los trabajadores al sistema productivo.

Formación básica, para el acceso inicial al trabajo, formación continua o permanente para dotar al trabajador de capacidades que le permitan mantener el empleo alcanzado, reorientación y reconversión profesional, para la búsqueda de nuevas colocaciones, son algunos de los muchos métodos que se aplican.

1.4.1. El Caso de los Contratos Formativos

Uno de los métodos más socorridos de capacitación es el de formación en el puesto de trabajo. Para ello existía tradicionalmente el llamado “contrato de aprendizaje”.

Las leyes que en los últimos años han incidido en el tema están ligadas a objetivos de promoción del empleo, al parecer, las prioridades han sufrido un cambio: se procura facilitar la creación de puestos de trabajo con fines de empleo y, a través de ellos, formar al joven o aprendiz, y no, como era lo tradicional, formar primero al joven para que se inserte después, en mejores condiciones, al mercado laboral.

En su visión actual se potencia la formación “en” el puesto, tanto o más que “para” el puesto de trabajo. Es decir, la formación dentro del taller y no sólo, o no tanto, en las escuelas o centros externos al mismo.

Barbagelata⁹ al analizar los nuevos contratos formativos, destaca la existencia de “dos tesis opuestas, que derivan de las fórmulas consagradas por el derecho positivo y, entre ambas, múltiples variantes. Una de las posiciones polares, que se solía identificar como *doctrina francesa*, sostiene que el *contrato de aprendizaje* es diferente del de

trabajo, y que, sólo por extensión, se le aplican ciertas normas del *derecho laboral*. Para la doctrina que en alguna época se designaba como *alemana*, el *contrato de aprendizaje* es un *contrato de trabajo*, con algunas particularidades no esenciales.”

Inspiradas en ideas modernas y alentadas por propósitos correctos, en la práctica desafortunadamente muchas veces estas modalidades contractuales formativas han servido sólo para abatir costos y disminuir beneficios. Bajo la cubierta prestigiosa de la formación han sido una coartada que permitía tener trabajadores a quienes se exigía más que al trabajador común, se le remuneraba menos, se le marginaba de medidas de protección laboral, y se lo dotaba de una formación apenas elemental, distorsionándose los verdaderos objetivos.

2. MEDIDAS DE PROTECCIÓN PASIVA

La mejor protección contra el desempleo es la existencia de oportunidades, los países deben procurar medidas para contrarrestar los efectos de la carencia de un trabajo.

Esas medidas provienen en unos casos del derecho laboral: dentro de la relación de trabajo se incorporan restricciones u obligaciones para el empleador, sobre todo en forma de indemnización en caso de despido injustificado, uno de cuyos objetivos es proveer al trabajador de un ingreso durante la inminente inactividad.

Otras provienen de la seguridad social: seguro de desempleo.

Hay finalmente, esquemas protectorios, bajo figura de fondos especiales, encabalgados entre el derecho del trabajo y la seguridad social, porque, constituyendo en su origen y financiamiento obligaciones patronales, su funcionamiento operativo los sustrae de órbita y los entrega a entes privados, públicos o mixtos para su administración.

2.1. Protección desde el Derecho Laboral: Indemnizaciones por Despido

En países que carecen de seguro de desempleo, algunas de las maneras de proteger al trabajador ante la pérdida de la ocupación consisten en dotarlos de algún tipo de capital para generar autoempleo, cubrir transitoriamente las necesidades de supervivencia.

En primer lugar, la indemnización por despido sin causa justificada es, con apego a su nombre, sanción y reparación. El contrato de trabajo tiene vocación de

permanencia. Su ruptura injustificada y prematura configura un incumplimiento contractual, lo que provoca la correlativa sanción. Esa ruptura produce un daño y un perjuicio. Indemnización, con arreglo a su conceptualización gramatical y jurídica, es reparación de los daños y perjuicios.

Pero la indemnización apunta también a precaver contra los rigores del desempleo, de modo parcial y en forma temporal, proveyéndolo de un cierto capital que sustituya el ingreso perdido o sirva de cimiento para una nueva actividad. Tal carácter aparece en el artículo 22° del Convenio N° 168 de la OIT, que señala que cuando una persona haya recibido de su empleador una indemnización de cesantía cuyo objeto sea ayudar a compensar la pérdida, pueden suspenderse las prestaciones de desempleo por un periodo equivalente a aquel permita compensarla, sin identificarlas en su naturaleza, parece identificarlas en su finalidad.

2.2. Protección desde la Seguridad Social: Seguro de Desempleo

El desempleo constituye una contingencia típica de la seguridad social recogida en la Norma mínima aprobada a través del Convenio OIT N° 102 (1952). La organización y funcionamiento del seguro de desempleo corresponde a los principios y normas de la seguridad social, constituyendo en la mayoría de los casos un mecanismo de tipo provisional, operado por una entidad de carácter oficial y gestión compartida, dentro del clásico modelo contributivo.



Desafortunadamente, éste no existe en todos los países, aunque sí en la mayoría de países desarrollados y en los de mayor desarrollo relativo. La implantación del seguro de desempleo presenta gran cantidad de variables de país a país, que tienen que ver con la naturaleza del órgano de gestión, la mayor o menor concentración o descentralización de sus servicios y la índole y origen de sus recursos financieros; difieren también las definiciones acerca de las personas a las que incorpora o excluye, la forma de calcular las prestaciones que otorga, los requisitos para su obtención, su duración y las posibilidades de suspensión, retiro o cancelación, etc. Ello no obstante y a pesar de la gran cantidad de

diferencias, hay un esquema común que permite identificarlo como un solo gran sistema, y establecer a partir de allí las comparaciones.

2.2.1. Definición

El objetivo de un seguro de desempleo puede conjeturarse triple: compensar o sustituir la carencia de ingreso del trabajador, dotándolo de un sucedáneo temporal del salario perdido; facilitar su reinserción en el mercado de trabajo; y mantener aunque sea parcialmente su capacidad de consumo, como elemento dinámico de la economía.

Se suele destacar sólo lo primero, que es sin duda lo fundamental, pero no puede desdeñarse lo segundo, pues obliga a la búsqueda de un delicado equilibrio, tendente a impedir que prestaciones excesivas o desaprensivamente administradas induzcan a la prolongación de su disfrute, en detrimento del deber de buscar y, llegado el caso, aceptar un nuevo empleo. En cuanto a lo tercero, no puede desconocerse que quien no tiene ingreso no consume y pasa a ser una carga inerte en el ciclo producción-distribución-consumo, afectando este circuito virtuoso en una de sus facetas, con menoscabo del conjunto.

2.2.2. Ámbito Subjetivo

El destinatario o beneficiario del seguro de desempleo es el trabajador dependiente de la actividad privada, apto para trabajar, que ha perdido el empleo por causa ajena a su voluntad y no tiene posibilidad de conseguir uno nuevo. Hay una causa subjetiva, la aptitud para el empleo, y una objetiva: la imposibilidad de encontrarlo por un desequilibrio de la demanda y la oferta.¹⁰

Algunos muy excepcionalmente a los trabajadores independientes. Finalmente, algunos sistemas no comprenden a quienes son perceptores de algún tipo de renta propia suficiente.

2.2.3. Organización

En general, la entidad gestora del seguro es de naturaleza o carácter público, dentro de dos grandes modalidades: un organismo público autónomo, por lo general el

mismo que gestiona o administra la seguridad social, o un órgano dependiente de, e integrado con, el gobierno central.

En algunos países - como Chile, Francia y Suecia - la administración corre a cargo de entidades privadas.

2.2.4. Centralismo y Descentralización

La revista por países arroja todas las gamas posibles en cuanto a la polaridad centralismo-descentralización.

El caso más notable de descentralización lo constituye, Estados Unidos, ya que las normas de creación remiten a los estados la organización del seguro, de modo que por hipótesis hay tantos como estados de la Unión. Bélgica, a su vez, que es un territorio relativamente pequeño, tiene también un alto grado de desconcentración, traducido en la existencia de 30 oficinas locales.

La regla general, empero, consiste en la centralización dentro de un régimen único y general, administrado por un ente de radicación nacional, con oficinas regionales o locales.

2.2.5. Financiamiento

En su esquema medular, el seguro es de naturaleza contributiva, aunque la aportación no sea idéntica respecto con la aplicable a otras contingencias y prestaciones.

Aportan empleadores y trabajadores, como también a veces el Estado con un aporte adicional.¹¹ Hay también países, en los que el financiamiento corre por cuenta sólo del Estado.¹²

2.2.6. La Prestación Esencial: El Subsidio por Paro

El subsidio por paro consiste, en la universalidad de los casos, en un pago periódico sucedáneo del salario medido en función a éste.

Pocos países no fijan límites ni mínimo ni máximo. Son la excepción, porque la regla es que tengan algún tipo de patrón que los regula en alguno de sus extremos o en ambos.

La causa o el requisito de base para obtener las prestaciones por desempleo es carecer de un empleo o haberlo perdido de modo permanente y de manera involuntaria por un despido, o de modo temporal por una suspensión legalmente válida. Ello excluye a quien renuncia, y provoca un interrogante respecto del despido indirecto.

El segundo requisito es el tiempo mínimo de afiliación y/o el número de contribuciones, que constituye el periodo de calificación, que se desenvuelve dentro de un muy amplio abanico de variables, pues cada ordenamiento regula esta materia con arreglo a criterios sociales, financieros, económicos, etc., diferentes *per se* de uno a otro.

En la mayoría de sistemas hay un periodo de carencia, lapso inicial entre el momento en que se cesó y el inicio de las prestaciones. Son pocos los sistemas en los que el inicio es automático o casi (un día).

La duración promedio de otorgamiento del subsidio es muy fluctuante.



2.2.7. Obligaciones del Perceptor de la Prestación

Quien percibe las prestaciones de desempleo debe asumir las cargas o cumplir las obligaciones de fondo y forma para conservarlas.

La principal obligación es procurarse un nuevo empleo, tomar el empleo que le ofrece la propia entidad gestora del seguro de desempleo o el servicio público de empleo, que sea compatible con sus habilidades, que no afecte su dignidad, su salud ni su seguridad, y no interfiera con reincorporación en su actividad profesional específica. Es frecuente también la exigencia de que siga programas de capacitación y aún reconversión profesional, que lo coloquen en mejor posición para adquirir una nueva colocación.

Es también un deber la comunicación a la entidad pagadora de cualquier circunstancia que excluya o disminuya el derecho a las prestaciones, y/o la obtención de una renta propia.

2.2.8. Vicisitudes

La causa común de denegación de las prestaciones es que el trabajador haya contribuido a su situación, por haber renunciado o haber sido despedido por falta grave o

injuria laboral. Del mismo modo, es denegado el acceso a las prestaciones cuando la información proporcionada con la solicitud de las mismas es falsa o fraudulenta. En algunos países, se puede denegar el subsidio de paro cuando el trabajador tiene una fuente propia de renta suficiente, un trabajo paralelo al perdido u otra circunstancia individual o familiar.

La percepción puede ser suspendida o interrumpida cuando el desempleado incumple alguna de las obligaciones antes señaladas. Otra de las causales es la inasistencia injustificada a los cursos de capacitación, reorientación o reconversión profesional que se programen.

Finalmente, las prestaciones concluyen cuando vence el plazo máximo legal para otorgamiento, cuando la persona obtiene un nuevo empleo, cuando obtiene una pensión sustitutoria – en especial, pensión de jubilación – y cuando fallece.

2.2.9. El Caso del Desempleo Parcial

En principio, el seguro de desempleo se dirige al trabajador que ha perdido el empleo de modo definitivo.

Hay sin embargo situaciones que, sin llegar a ese extremo, colocan al trabajador en situación de indefensión, como sucede sin más con el desempleo parcial: el contrato de trabajo subsiste, pero bajo condiciones que se traducen en deterioro económico para el trabajador por circunstancias que le son ajenas y no imputables.

Algunos sistemas lo acogen como contingencia cubierta y otros no. En algunos, la cobertura de la pérdida es atendida, no por el seguro de desocupación, sino con fondos especiales de contingencia.

2.2.10. Problemas del Seguro de Desempleo

La existencia de un sistema de cobertura de una contingencia como el desempleo, de tan graves repercusiones individuales y sociales, a través de un mecanismo técnico y solidario de la seguridad social, debiera suscitar una actitud de reconocimiento incondicional. No obstante, existen algunas quejas o cuestionamientos.

Dupeyroux¹³ había señalado, dentro de las debilidades intrínsecas del seguro de desempleo, por un lado, la gran imprevisibilidad del paro, en tanto riesgo social, que va a

contramano de la exactitud de las previsiones que soportan actuarialmente los sistemas de seguridad social; así mismo, la paradoja de que cuanto más necesario y útil es el seguro, que es cuando se producen las grandes crisis, crece desmedidamente el gasto al tiempo que disminuyen los ingresos contributivos; y, finalmente, la incidencia desproporcionada que tiene el paro según los tipos de actividad, que recarga los costos en los sectores mejor estabilizados, mientras los gastos se dirigen hacia los de menor estabilidad.

Pero la crítica más certera se condensa en la frase de Paul Durand¹⁴ de que “el desempleo engendra desempleo”, ya que la percepción de subsidios por el desocupado puede ser un incentivo negativo para su reinserción laboral.¹⁵

Un aspecto central en la problemática proviene, además, de su vulnerabilidad al fraude. Acechan al seguro de desempleo dificultades por el lado de la cotización por la existencia de trabajo en negro o no declarado, ocultamiento de rubros salariales; de la recaudación, y en gran medida del fraude en su percepción y disfrute, al simularse un cese, ocultarse la colocación en otro empleo y mil otros subterfugios para los que la imaginación es pródiga. Una administración eficiente no depende sólo de la capacidad organizativa de la entidad, cuanto de su aptitud para detectar y perseguir las manifestaciones perniciosas.

No pueden, sin embargo, cargarse los tonos críticos de manera exagerada ni dárseles “un valor que exceda su real alcance”, como dice bien Raso Delgue.¹⁶ “Este seguro no es la solución del problema de la desocupación ni mucho menos; es un remedio que no elimina las causas, sino simplemente alivia los efectos”.

Hay críticas al funcionamiento de los seguros de desempleo, pero el tono de las mismas conduce a buscar su perfeccionamiento, más no su supresión. La más aguda consiste en atribuirle un efecto retroalimentador del desempleo, lo que obliga a que todo y cualquier sistema debe reposar en dos puntales: un adecuado control, para prevenir y evitar fraudes, y una tasa equilibrada de prestaciones, que inciten a la reinserción en la vida activa y desincentiven la prolongación de la inactividad.

El indicio más claro sobre sus virtudes - superiores a sus riesgos y defectos - es que ningún país que cuenta con seguro de desempleo pretende suprimirlo. Es más, en los últimos quince años han sido puestos en vigor o reactualizados seguros de desempleo en

diversos países, y hay además propósito de implantarlo en otros tantos. Eso solo basta para certificar su trascendencia y utilidad.

2.3. Fondos de Previsión o de Compensaciones

En algunos países, en especial latinoamericanos, se implantaron décadas atrás y desde la órbita del derecho laboral, vale decir, en la entraña de la relación de trabajo y como obligación patronal, la constitución de fondos de retiro o de cesantía cuyo objeto, expreso o implícito, ha sido dotar al trabajador de un cierto capital para afrontar la pérdida del empleo.

En su origen, operaban como cuentas del pasivo de las empresas que se formaban, multiplicar los años de servicios por la última remuneración, y se activaban al momento del cese. En algunos casos, su percepción estuvo condicionada a que el referido cese fuera por despido, pero posteriormente se independizó de éste de modo de devengarse en toda circunstancia.

En algunos países europeos hay también pagos o fondos ligados a la terminación del contrato de trabajo, con independencia de que se trate de un despido, resultando importante advertir que todos los estados miembros de la Unión Europea están obligados a establecer un sistema de garantía y a introducir mecanismos de consulta y negociación con los representantes de los trabajadores cuando la empresa contempla despidos colectivos por motivos económicos.¹⁷

En la mayoría de los casos, el objetivo de los fondos se orienta a la protección del trabajador, ante la inexistencia de seguro de desempleo. En los países europeos coexisten con tales seguros.

2.4. Prestaciones Complementarias

Las prestaciones de desempleo son completadas a través de la instauración de programas especiales de reinserción, ligados a aquella. Francia, Italia, Alemania, particularmente, han instituido programas de este tipo a favor de jóvenes y de desempleados de larga duración. Algunos pueden centrarse sobre otro público objetivo, como mujeres o que han perdido el empleo como consecuencia de medidas de reconversión industrial. Estos programas son asegurados por el presupuesto del estado

bajo la forma de exoneración de cargas sociales, primas y de prestaciones a favor de los desempleados.

En algunos países se complementan los subsidios con pensiones de vejez, derivadas de los otros sistemas de la seguridad social, o se complementan para garantizar mínimos superiores.

Las prestaciones complementarias, salvo excepciones, suelen ser de alcance universal y financiamiento no contributivo, obteniendo sus recursos a través del presupuesto general y de ingresos impositivos.

3. EL PROBLEMA DE LA INFORMALIDAD Y EL SUBEMPLEO

Uno de los fenómenos sociales y económicos más notorios de los últimos tiempos es el crecimiento del sector informal. Tal hecho, que se da incluso en los países más ricos, adquiere caracteres endémicos en los de menor desarrollo, a tal punto que estudios de la OIT demuestran que la abrumadora mayoría de nuevos empleos que se crean, lo son en ese sector.



Trabajo informal viene a ser, el que, dentro de esa economía, se realiza en forma independiente o bajo un esquema que, siendo el teórico de una relación de trabajo, se desenvuelve sin aplicación de las normas que regulan a ésta. Se lo denomina también trabajo no registrado o no sujeto a contrato.

No sólo existe trabajo informal en el sector clandestino, sino también en empresas legalmente constituidas: es el área oscura del sector formal, constituida por aquellos trabajadores que laboran en una empresa registrada pero que no figuran en los libros.

Asímismo, debe advertirse que el sector informal es sumamente heterogéneo “y se define más por su divergencia a la normatividad del sector formal que por las probabilidades sociales comunes”.¹⁸ Dentro de esa heterogeneidad conviven trabajo asalariado y trabajo independiente.

Es tan importante cuanto válida la distinción entre la economía del sector no estructurado y la economía ilegal. El primero corresponde a la actividades realizadas al

margen de las estructuras económicas institucionalizadas, mientras el segundo es aquel que no satisface las exigencias de las leyes, reglamentos y prácticas nacionales.¹⁹

3.1. Informalidad y Subempleo

El subempleo - hermano siamés de la informalidad - corresponde a dos situaciones: una visible, consistente en un trabajo de duración inferior a la común, o sea un trabajo a tiempo parcial (causa ajena a la voluntad del trabajador); y uno invisible, llamado también paro encubierto, que corresponde a las personas que, cumpliendo una jornada ordinaria (muchas veces, superior a la legal), obtienen un ingreso exiguo, o que laboran en talleres o establecimientos de muy baja productividad relativa.

Informalidad y subempleo no son lo mismo. Pero casi. El trabajo informal es precario. Informalidad, precariedad y subempleo no tienen significado idéntico, pero suelen presentarse constantemente ligados entre sí: precarios, subempleados e informales provienen y constituyen un grupo humano común, una masa social que pasa incesantemente de la legalidad a la clandestinidad, y esporádicamente regresa de ella.

En tal sentido, las acciones frente a uno u otro deben ser diferentes, pues “el *trabajo informal* es el trabajo de subsistencia, que lo desarrolla quien, por su misma pobreza, no cumple con muchas normas porque no puede hacerlo. A éste, el Estado lo debe *promover, mejorando su situación, operando sobre la productividad y logrando optimizar sus ingresos*. En cambio la actividad desarrollada sin cumplir con la normativa vigente, buscando simplemente un mayor lucro, debe calificarse como sector de *trabajo ‘negro’ o ‘economía sommersa’*. Este tipo de actividades el Estado *debe desalentarlas y sancionarlas*”.

3.1.1. Los Derechos de los Subempleados Informales

Los trabajadores informales, tanto de la industria clandestina como del sector legal, están en el último peldaño en lo que a protección por el Derecho se refiere. Teóricamente son titulares de todos los derechos laborales, pero sólo son efectivos aquéllos que el empleador quiera reconocerles. La limitación de la jornada, los descansos diario y semanal, el salario mínimo, las prestaciones sociales y aún la cobertura de la seguridad social constituyen aspiraciones, nunca realidades para estos trabajadores.

No es que las normas laborales no se dirijan a ellos; ocurre simplemente que la legalidad no les alcanza. Son los parias del sistema, alimento estadístico del subempleo, los marginados del derecho del trabajo.

3.1.2. La Informalidad y las Legislaciones

Alguien ha destacado la paradoja subyacente en la pretensión de darle algún tipo de soporte o cobertura legal: desde el instante en que se introdujera en cauces legales, cualesquiera que fueran, dejaría de ser informal, o sea, dejaría de ser a secas.

Ello no obstante, algunos países han previsto medidas encaminadas, si no a la formalización plena, sí al reconocimiento de su existencia con miras a su reconversión. Del examen es posible deducir la ambigüedad o doble moral con que es vista. Para algunos, se trata de una actividad ilegal y, por lo tanto, ilícita; desde tal trinchera, debe ser proscrita y perseguida. Para otros, no es sólo un proceso social inevitable, sino incluso benéfico, ya que permite a vastos sectores de la población acceder a medios de vida que el deficiente grado de desarrollo económico no le puede ofrecer por vía legal.

Más que desearla, la persona se ve empujada a la informalidad, entre otros factores, por una normativa costosa y hasta absurda, traducida no sólo en cargas o gravámenes, sino en engorros, pérdidas de tiempo, despilfarros y otros desaguizados del burocratismo.

Lo que resulta evidente es que una sociedad no puede desarrollarse a plenitud sobre la base de la coexistencia de una dualidad económico-productiva en la que la competencia, que es cada vez más aguda y compleja, no se da en términos de mejor productividad sino de simple abatimiento de costos “a cualquier precio”. El fenómeno, siempre visto como endogámico, de algún modo trasciende las fronteras: ello ha producido lo que Adrián Goldín ha llamado “Campeonato Mundial por el abatimiento de las condiciones de trabajo”, una de cuyas víctimas viene siendo el derecho del trabajo.

Dentro de la distinción entre empleo ilegal y economía no estructurada, la Recomendación N° 169° de la OIT, sobre política de empleo, urge a adoptar medidas para combatir de manera efectiva el primero, y destaca la necesidad de adoptar medidas para permitir el traslado progresivo de los trabajadores del segundo al sector estructurado.

Esta lucha por introducir a la informalidad dentro de los cauces del orden, y a los trabajadores subempleados dentro de la órbita del derecho laboral, es también una lucha por el empleo digno. Y por consiguiente, una manera de proteger al trabajador de la indefensión en que tal situación lo coloca.

3.2. El caso de las Pequeñas y Medianas Empresas – PYME

Especial énfasis en una política de empleo debe colocarse en el apoyo a las empresas pequeñas y medianas y a la microempresas, que son, aún en los países más avanzados, las que mayor empleo procrean. En relación con los medios invertidos en su puesta en marcha, las empresas de reducida dimensión generan más puestos de trabajo que la gran empresa, en términos absolutos y relativos. Toda política de empleo – y toda política de desarrollo, en verdad – debe prestar atención a este fenómeno.

El apoyo a las PYME debe darse mediante un haz de medidas que incluyen, en los aspectos macroeconómicos, la orientación de los recursos hacia las áreas que generan mayor empleo, dotación de infraestructura de servicios, mecanismos de vinculación oferta-demanda; y orientado hacia lo microeconómico, simplificación de los trámites administrativos y apoyo en la constitución societaria, líneas especiales de financiamiento, información sobre mercados, capacitación gerencial, asistencia técnica, asesoría y consultoría.

Ahora bien, dentro de esas medidas se propone muchas veces una cuestión asaz polémica, que suele enfrentar a académicos y pragmáticos, a gobiernos y gremios sindicales y empresariales: ¿deben establecerse regímenes laborales diferenciados: uno pleno para la gran industria, y otro moderado para las PYME; o la legislación laboral debe ser única y general? Las municiones teóricas que entrecruzan los partidarios de una y otra posición son de grueso calibre.

Quienes propugnan un régimen especial, de menores beneficios y bajos costos, arguyen que las legislaciones suelen ser fijadas con la mira puesta en las empresas más visibles, que tienen los sindicatos más poderosos, que terminan siendo constrictoras de las empresas de menor dimensión, que son así empujadas a la informalidad, espacio en el que los trabajadores carecen de todo derecho.

En la acera del frente se argumenta que la ley no puede crear trabajadores de primera y segunda categoría, tratamiento dispar que es atentatorio contra los principios de igualdad y no discriminación. Por otra parte – alegan –, crear un régimen de inferior nivel empujaría a las empresas a fraccionarse para aprovechar las ventajas de menores costos del nivel inferior: las empresas grandes devendrían en medianas, y éstas en pequeñas, con el resultado final de una atomización en la que los grandes perdedores serían los trabajadores.

Sin embargo, algunas líneas de coincidencia pueden existir. Veamos:

- (a) Las políticas de empleo no pueden dejar de lado la promoción de las PYME, sino que deben focalizarse en ellas, ya que allí radica el gran dínamo de generación de puestos de trabajo. Pero ello no puede hacerse con sacrificio de los derechos básicos de sus trabajadores.
- (b) La legislación laboral debe actuar, en su generalidad y universalidad, como el piso mínimo del andamiaje de derechos y beneficios. Ese piso debe corresponder a las posibilidades reales de la economía y las empresas. Por ende, es válido y lícito eliminar beneficios exagerados, antitécnicos y antieconómicos, como en su momento proclamaron los movimientos de las recientes reformas.
- (c) No contradice el principio de igualdad el que existan salarios diferenciados - en especial, los salarios mínimos, que son fijados por vía oficial y con carácter imperativo -, en atención al volumen de la empresas, como también a otros factores como la actividad productiva, la ubicación geográfica, el costo de vida relativo, etc.
- (d) La manera de compensar las diferencias entre empresas sin atentar contra la vivacidad de la producción es a través de la negociación colectiva.
- (e) Una política de empleo - y dentro de ella, una política para las PYME - debe estar sustentada en la participación de los interlocutores sociales.

Es de destacar que la OIT, en la Recomendación N° 169 (1984), pone de relieve que las políticas de empleo deberían tener en cuenta la importancia de las pequeñas empresas como fuente de empleo.

COLOFÓN

El mensaje final se condensa en recordar, una vez más y machaconamente, que la magnitud del problema del desempleo y los medios activos y pasivos destinados a resolverlo o mitigarlo representan uno de los desafíos más grandes que afrontan las sociedades modernas, en una época caracterizada por la globalización de las economías, el aliento a una voraz competitividad, un incremento de las demandas sociales y una pronunciada incapacidad para atenderlas, en particular por los países de menor desarrollo.

Pero enfrentarlo es no sólo un deber social y un desafío económico, sino un imperativo ético para nuestros países, para nuestros gobiernos, y para nosotros mismos, académicos, juristas, estudiosos y estudiantes, porque, como dice Juan Pablo II en su Encíclica *Laborem Exercens*: si el desempleo es en todo caso un mal, cuando asume ciertas dimensiones se convierte en una verdadera calamidad social. De allí que la obligación de prestar subsidio a favor de los desocupados y de sus familias representa una obligación que brota del principio fundamental del orden moral, del principio del uso común de los bienes o, para hablar de manera aun más sencilla del derecho a la vida y a la subsistencia.

REFERENCIAS

1. APARICIO VALDEZ, Luis y BERNEDO ALVARADO, Jorge. De la protección a la promoción. El rol de la legislación laboral y las relaciones industriales en las políticas de creación de puestos de trabajo en América Latina. En: Revista Análisis Laboral Vol. XXVI, N° 299, Lima, mayo 2002, p. 28-35.
2. A fines estadísticos, se utilizan las expresiones *activo* e *inactivo*. La población activa se integra por la población empleada (personas con edad superior a la mínima para trabajar que, en el periodo que se examine, han estado realizando un trabajo remunerado o empresarial), y la población en paro o desempleada (personas con edad superior a la mínima y en aptitud de laboral, en búsqueda de empleo o proyectando establecer un negocio propio). A los menores de 14 años (en algunos países, de 16 años) se los clasifica como inactivos. (XII Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo convocada por la OIT en 1982).
3. PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. El desempleo en Iberoamérica. Causas y soluciones, En: Revista Derecho Laboral No. 124, Montevideo octubre-diciembre 1981, p. 737.
4. “*Making the right offer to the right person at the right time*” (*The future of the European Employment Strategy (EES)*). Comunicación de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeos, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, 14 de enero 2003).
5. OIT. Panorama laboral 2002. América Latina y el Caribe. Lima, 2002, p. 51.

6. No se puede dejar de mencionar que, a contramano de este tipo de medida, ha habido también una fuerte corriente para elevar la edad de jubilación, así como estímulos para prolongar voluntariamente su disfrute. Cabe advertir que los programas de jubilación anticipada son coyunturales, y las otras, políticas con vocación de permanencia.
7. TOKMAN, Víctor. Políticas de empleo en la nueva era económica. Discurso de aceptación del doctorado *honoris causa* por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recopilado en los Cuadernos de archivo de la Universidad N° 27 Lima, mayo 2001, y publicado en revista Análisis Laboral N° 288, Lima, junio 2001, p. 12. Las citas a continuación corresponden al mismo documento y son textuales cuando van entre comillas; el número entre paréntesis remite a la página.
8. OIT: Documentos preparatorios para la revisión de la Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, En: www.oit.org.
9. BARBAGELATA, Héctor Hugo. Derecho del Trabajo. Los contratos de trabajo y sus modalidades T.II. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1980 p.44.
10. Cfr. ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis. Instituciones de seguridad social, Ed. Civitas, 13ª. Edición, Madrid 1992, p. 187.
11. En algunos países el aporte estatal es paralelo al de trabajadores y empleadores; en otros consiste en un monto fijo anualmente presupuestado; en otros sólo opera para cubrir los posibles déficit del sistema.
12. Significativamente, el Reino Unido, donde el *income support* se financia con impuestos.
13. Cit. por RASO DELGUE, Juan. La desocupación y el seguro de desempleo, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, Montevideo, 1983, p. 159.
14. Cit por RASO, ob. cit. p. 160.
15. En esa misma línea, es severamente crítico el profesor de economía Dennis J. Snower, quien expresa que las dos grandes secuelas de las prestaciones por paro forzoso son que de hecho acrecientan el desempleo y constituyen una pesada carga para los contribuyentes, que están relacionadas entre sí y que se exacerban mutuamente. Respecto de lo primero, opina que “Las prestaciones a los desempleados agudizan de varias maneras el problema cuyas consecuencias pretenden mitigar: a) desalientan la búsqueda de empleo; b) prolongan la duración de esta búsqueda; c) ejercen una presión alcista sobre los salarios; d) inducen a los titulares de puestos de trabajo a exponerse más al despido, y e) incitan a las empresas a incrementar su tasa de rotación de personal”. Se manifiesta más bien favorable a la indemnización por cesantía como sucedáneo de las prestaciones por desempleo. (Propuestas de reforma de los regímenes de desempleo, en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 114, Ginebra, 1995/ 4-5, pp. 696-697 y 714, respectivamente).
16. RASO, ob. cit. p. 163.
17. Las negociaciones, en los casos indicados, suelen llevar a “planes sociales” que a menudo incluyen el pago de importantes indemnizaciones por terminación, lo que explica que en Francia la indemnización por terminación ordinaria sea muy moderada y en Alemania no exista, pues se asume que en virtud del convenio colectivo o en los planes sociales se pacta indemnización muy elevada.
18. DOMBOIS, Rainer. ¿Empleo “atípico” en economías sin empleo típico? Problemas analíticos del concepto de la relación laboral normal; el ejemplo de Colombia, En:

Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina. Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra 1993, p. 208.

19. Cfr. Recomendación N° 169 de la OIT, sobre política del empleo: artículos 27.1 y 8, respectivamente.

AUTOR

Lic. Mario Pasco Cosmópolis - Catedrático Principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Miembro de Número de la Academia Peruana de Derecho, y Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Ponencia presentada durante el III Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social celebrado en Guadalajara, Jalisco, México del 20 al 22 de noviembre de 2003.

Agradecimiento: Este artículo fue publicado gracias al apoyo de OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Acknowledgment: This article was published thanks to the support of the OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Copyright © 2005 Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.



REFORMAS A LA LEGISLACIÓN LABORAL MEXICANA

Lic. Guillermo Hori Robaina

El Derecho del Trabajo es un factor de equilibrio y justicia social. El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las garantías sociales de los trabajadores, hombres y mujeres, dedicados a actividades productoras de bienes y servicios.

El Artículo 123 constitucional original, ha sido modificado en más de treinta ocasiones, entre ellas, la edad mínima para trabajar, autorización a las mujeres para trabajar en tiempo extraordinario, la obligación patronal de aportar cuotas a un instituto a efecto de que los trabajadores puedan adquirir viviendas en propiedad; obligación de los patrones de capacitar a sus trabajadores conforme a sistemas, métodos y procedimientos establecidos por la ley; protección al producto de la concepción cuando se trate de mujeres embarazadas; establecimiento como garantía social del derecho de toda persona a tener un trabajo digno y socialmente útil; considerar como trabajador a todo el que vive del esfuerzo de sus brazos y del espíritu creador de su mente.

La Ley Federal del Trabajo es un conjunto de normas de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo y es una ley reglamentaria del Apartado A del Artículo 123 constitucional.

Los principios generales de la ley, señalan que las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones; que el trabajo es un derecho y un deber social; que no es artículo de comercio; que exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia y que no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivos de raza, sexo, edad, credo, religión, doctrina política o condición social, y que es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

Las disposiciones de la ley son de orden público, por lo que no producirá efecto legal ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, la estipulación escrita o verbal que establezca trabajos para niños menores de 14 años una jornada mayor de la establecida en la ley y que es de ocho horas la diurna, siete la nocturna y siete horas y media la mixta. Un salario inferior al mínimo, un salario que no sea remunerador, un plazo mayor de una semana para el pago de los salarios a los obreros en un lugar de recreo, fonda, café, taberna o tienda para efectuar el pago de los salarios a los obreros, siempre que no se trate de trabajadores de estos establecimientos.

Es decir que los trabajadores no tienen la obligación directa o indirecta para obtener artículos de consumo en tienda o lugar determinado; está prohibido retener el salario como multa y pagar un salario menor al que se pague a otro trabajador en la misma empresa o establecimiento por trabajo de igual eficiencia, en la misma clase de trabajo o igual jornada o por consideración de sexo o nacionalidad; está prohibido el trabajo nocturno industrial o el trabajo después de las veintidós horas para menores de dieciséis años y la ley prohíbe expresamente la renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignadas en las normas de trabajo. Son capítulos muy importantes de la ley, los que se refieren a las relaciones individuales de trabajo, entre ellos, las condiciones de trabajo que determinan si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado; el servicio o servicios que deban prestarse; el lugar o los lugares donde debe prestarse el trabajo; la duración de la jornada, la forma y el monto del salario; el día y el lugar de pago del salario y, la ley obliga a capacitar o adiestrar al trabajador y se señalan en la misma otras condiciones de trabajo, tales como días de descanso y vacaciones.

La ley contiene un mínimo de derechos que deben ser observados y cumplidos, sobre estos derechos pueden establecerse mejores condiciones pero nunca menores, pues en este último caso, se aplicará lo dispuesto por la ley. Las condiciones de trabajo se refieren a la jornada de trabajo, días de descanso, vacaciones, salario, normas protectoras del salario, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

La ley contiene los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones; el trabajo de las mujeres y de los menores; los trabajos especiales que la ley vigente se refiere a los empleados de confianza, los trabajadores de los buques, de las

tripulaciones aeronáuticas, ferrocarrileros, autotransportistas, el trabajo de maniobras en zonas de jurisdicción federal, los trabajadores del campo, los agentes de comercio, los deportistas profesionales, actores y músicos; los que trabajan a domicilio, domésticos; en hoteles, restaurantes y bares, la industria familiar, los médicos residentes en período de adiestramiento en una especialidad y el de las universidades e instituciones de educación superior, autónomas por ley. Uno de los capítulos más importantes de la ley, se refiere a las relaciones colectivas trabajo y que comprende la libertad sindical, la contratación colectiva, el reglamento interior de trabajo y la modificación, suspensión y terminación colectiva de las condiciones de trabajo. Algo muy importante es lo relacionado con el derecho de huelga y sus objetivos, así como el procedimiento para su ejercicio; la ley, se refiere a los riesgos de trabajo, a las autoridades del trabajo, a la prescripción de las acciones, al personal jurídico de los tribunales laborales a los representantes de los trabajadores y de los patrones en dichos tribunales y al procedimiento a seguir para ejercitar acciones u oponer excepciones; los procedimientos para ejecutar los laudos de los tribunales laborales y las responsabilidades y a las sanciones por violaciones a las normas de trabajo cometidas por los patrones o por los trabajadores.

En la actualidad existe la intención de reformar la ley laboral vigente. Los trabajadores opinan que la Ley Federal del Trabajo, debe ser revisada, porque su contenido ha sido rebasado por los contratos colectivos de trabajo. Los empresarios por su parte, opinan que la actual legislación es obsoleta, ya que habiendo entrado en vigor en 1970, cuando las condiciones y necesidades del país eran diferentes; que la ley tiene que adecuarse a la realidad del México actual, en donde habrá mayor inversión extranjera y otras reglas del juego en materia de trabajo.

Los trabajadores están a favor de la modernización tecnológica y productiva, pero bajo condiciones que garanticen el derecho al trabajo, al bienestar, a la seguridad social, el pleno respeto a sus derechos y conquistas laborales, a la intervención de los sindicatos en su implementación y su participación en la administración de los procesos productivos; los trabajadores se oponen a la modificación del Artículo 123 constitucional, por ser éste uno de los mayores logros en materia de justicia social en la historia del país.

Los trabajadores manifiestan que el derecho al trabajo debe volverse realidad, así como el concepto de salario remunerador, tanto para el mínimo como para los

contractuales; que debe incrementarse el presupuesto del Instituto Mexicano del Seguro Social y ampliarse la tabla de enfermedades profesionales, actualizándola, deben aumentarse las aportaciones patronales al Infonavit, deben consignarse en la ley el derecho de todo trabajador a obtener la pensión jubilatoria con el salario que perciban al momento de obtener ese derecho, e irlos incrementando automáticamente, al aumentar los salarios de los trabajadores en activo. Pugnán los trabajadores por mejorar las condiciones de trabajo y las prestaciones básicas; semana de cuarenta horas con pago de cincuenta y seis, incrementar vacaciones y aguinaldo, respeto a la antigüedad y derechos de ascenso, negociación bilateral sin excepción, derecho de los sindicatos a la información y participación en la orientación y dirección de las empresas, en particular las paraestatales y que se establezca el seguro de desempleo y el seguro jubilatorio.

Reconocer y asumir la creciente incorporación de la mujer al trabajo es indispensable, por lo que se hace necesario eliminar todo vestigio de discriminación, hostigamiento y falta de oportunidades, así como debe valorizarse mejor su trabajo. Las autoridades de las juntas de conciliación y arbitraje, deben estar constituidas por profesionistas honestos y capaces. Debe limitarse expresamente, la injerencia de las autoridades y las empresas en el régimen interno de cada sindicato, en los registros de los mismos, en los cambios de las direcciones sindicales, en el ejercicio de la huelga, así como en los trámites de ésta y en las calificaciones; el derecho de huelga no podrá ser limitado o negado por ninguna ley secundaria.



Los trabajadores opinan también, que los cambios tecnológicos productivos y de los procesos de trabajo, deben ser establecidos bilateralmente entre las empresas y los sindicatos, a quienes debe proporcionarse capacitación e información sobre el funcionamiento de la empresa, así como proporcionar capacitación a los trabajadores sobre los proyectos de modernización. Opinan que los derechos adquiridos en los contratos colectivos, deben ser irrenunciables, tal y como lo señala el Artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo actual y que debe sancionarse a las autoridades que permitan la violación de este precepto. En la ley –opinan- debe incluirse la jubilación

y otras conquistas que actualmente existen, entre ellas todas las que han sido rebasadas por los contratos colectivos de trabajo.

Por su parte, los empresarios solicitan un marco jurídico laboral flexible, que los haga más competitivos con el exterior; una ley del trabajo respetuosa del principio de estabilidad para que las relaciones obrero patronales, se adapten con rapidez a las condiciones cambiantes de un México moderno. El proyecto patronal en la parte que se refiere al derecho colectivo, contiene propuestas que pretenden nulificar la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. En el proyecto patronal, se trata de hacer de la huelga figura decorativa, al pretender que se califique previamente, que se establezca el arbitraje obligatorio, que desaparezca la huelga por solidaridad, que se reduzcan las causales de la huelga, que se implante la posibilidad de promover tantos incidentes de inexistencia de la huelga como convenga a sus intereses, cuando hasta ahora los patrones no pueden hacer esa solicitud mas que en una ocasión y dentro de las setenta y dos horas siguientes al estallamiento. Los patrones pretenden fincar responsabilidades en contra de los trabajadores y sindicatos cuando una huelga sea declarada inexistente. También pretenden limitar la intervención de los sindicatos a conflictos de orden colectivo y dejar las relaciones individuales al trato directo entre trabajadores y patrones.

Existen otras opiniones sobre las reformas propuestas a la ley, Tratadistas, litigantes, investigadores y profesores universitarios han opinado también, he aquí algunas de sus opiniones: que se establezca la movilidad en el trabajo, que los trabajadores puedan tratar sus problemas laborales, ya no a través de un sindicato sino en forma directa y que sea mediante comités de fábricas que celebren sus contratos de trabajo; que exista y se reglamente el trabajo por fracciones de jornada; que la jubilación sea con el ciento por ciento del salario; que el derecho del trabajo sea irrestricto, que se simplifiquen los procedimientos ante los tribunales del trabajo; readecuar el sistema de trabajo en horas extraordinarias; que exista una reducción de la jornada laboral; fortalecer la estabilidad en el empleo; que para hablar de modernización del aparato productivo del país, se tiene que hablar primero de democratizar las organizaciones sindicales, de tal suerte que en la nueva ley se establezca perfectamente, que los sindicatos de manera democrática y con plena autonomía determinen sus establecimientos, estrategias de lucha y sus direcciones sindicales, que efectúen sus elecciones según convenga a sus intereses,

sin intervención estatal o empresarial; que la ley garantice que los salarios estén siempre por encima del nivel inflacionario y que más que salarios mínimos, deben existir salarios reales; que no debe convertirse a México en un país destajista; que no deben eliminarse los salarios mínimos para pagar destajo por las horas que se trabaja; que el mecanismo de pago a destajo o por horas, suponen la inexistencia de prestaciones sociales; que la intervención del Estado en las organizaciones sindicales, debe terminar limitando la acción de las autoridades en asuntos tales como el registro de los sindicatos y calificación de la huelga; que debe desaparecer la requisa de las empresas establecida en la Ley General de Vías de Comunicación; que las modificaciones a la ley, deben ir en torno a la seguridad en el empleo para frenar los despidos; que subsista el derecho al trabajo de planta, al salario remunerador y a la libre sindicalización; que el procedimiento, tanto en los conflictos laborales individuales como en los colectivos, debe simplificarse; que debe ampliarse la función conciliatoria antes y durante el juicio; que inclusive los trabajadores y patrones, podrían sostener pláticas conciliatorias privadas, a nivel de empresa o ante autoridad laboral no jurisdiccional, a fin de resolver por la vía conciliatoria, los conflictos laborales.

Existen opiniones en el sentido de derogar el Apartado B del Artículo 123 constitucional que rige las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores que establece un régimen de excepción laboral limitado que afirman, hace nugatorio derechos básicos como la huelga, la contratación colectiva y la bilateralidad en las relaciones de trabajo. Para quienes así opinan, los trabajadores al servicio del Estado, deben tener los mismos derechos que los demás trabajadores.

Debe modernizarse el texto del Artículo 123 de la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanen para crear los mecanismos institucionales que permitan a la sociedad, hacer frente con éxito, a los problemas derivados del desempleo; que tal modernización se lograría creando, como las organizaciones sindicales lo han propuesto desde hace años, un seguro de cesantía en cualquier edad; que en las anunciadas reformas debe prevalecer la disposición legal que establece que, el contrato colectivo no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores, que las contenidas en contratos vigentes en la empresa o establecimiento; que debe

incrementarse la productividad, una productividad que permita la inversión productiva, el desarrollo tecnológico, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, que con ello tendremos un incremento en la capacidad productiva, mayores niveles de competitividad y fuentes de empleo para la población. Conforme a este principio, el derecho de trabajo se propondría estimular y preservar el desarrollo económico mediante la elevación de los índices de productividad. Con tal objeto, deben equilibrarse los factores en la concertación de sus propósitos, medios y acciones, en cuanto a la estabilidad; el equilibrio entre los factores de la producción, debe permitir a la empresa incrementar sus niveles internos, la programación a mediano y largo plazo de sus actividades y un desarrollo económico de su potencialidad. Para el trabajador, la estabilidad significa la permanencia en el trabajo, mantener una fuente de ingresos, la captación de medios más elevados para elevar su nivel de vida y el de su familia; la estabilidad se refleja en la relación de trabajo.

Debe precisarse cual es el concepto y el alcance de las prestaciones que existen en los contratos colectivos de trabajo, a fin de que sean efectivamente remuneradoras al tomar en cuenta índices de productividad, además de suficientes para atender las necesidades y dar margen de superación; la negociación colectiva debe incrementarse y en ella debe preservarse los principios fundamentales de asociación, convenios colectivos, huelga y sindicalismo.

El día primero de diciembre del año 2000, entró a ejercer su encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el licenciado en administración Vicente Fox Quesada, quien durante su campaña para alcanzar la primer magistratura, había expresado sus deseos de combatir el desempleo, aumentar el número de empleos y hacerlos mejor remunerados.

En su mensaje de toma de posesión, el Presidente Fox hizo múltiples compromisos con los mexicanos, entre otros en el sentido de que se reformará la legislación laboral para consolidar derechos, promover empleo y dar nuevo cauce a la vida sindical; luchar por pensiones justas para los jubilados y que todos los mexicanos tengan acceso a comprar, construir, remodelar o rentar una casa de acuerdo con su presupuesto, capacidad de crédito y preferencia.

Por su parte, el Secretario del Trabajo, licenciado Carlos María Abascal Carranza, expresó que se adecuará la Ley Federal del Trabajo a fin de hacerla una “ley promotora de la inversión, del empleo productivo, de la competitividad de las empresas y de la elevación del nivel de vida de los trabajadores con respeto a sus derechos sociales” y que se promoverá la libertad y la democratización sindical para que las organizaciones gremiales se conviertan en “locomotoras del desarrollo”.

Una asociación denominada Unión de Juristas de México, opina que las propuestas de reformas a la Ley Federal del Trabajo “responden a las exigencias del Banco Mundial” y a las presiones internas, a fin de despejar el camino para acentuar la explotación de la fuerza de trabajo y elevar la producción, ofreciendo mayor certidumbre a inversionistas, a través de la flexibilización en la producción y la modernización de las relaciones obrero patronales; buscando concluir “con las conquistas laborales”.

Mi opinión personal sobre las reformas a la legislación laboral es, que la iniciativa de Ley Federal del Trabajo debe generarse en un ambiente que garantice la participación real de los sindicatos, las organizaciones empresariales, sociales, políticas y profesionales, las instituciones académicas y de todos aquellos interesados en la materia. Pienso que no debe modificarse ni alterarse el contenido del Artículo 123 constitucional y que las reformas a la Ley no deben contener ninguna renuncia de derechos; no deben significar renuncia de los derechos adquiridos por los trabajadores en la Constitución y en sus contratos colectivos de trabajo; el proceso de modificaciones a la ley laboral, debe ser dentro del marco de un proyecto de modernización del país, por lo que para hacer los cambios legislativos, deberá tomarse en cuenta la necesidad de modernizar al máximo el aparato productivo. Es aquí donde se enfrentan dos posiciones: una, alentada por los empresarios, enfoca hacia una economía modernizada para la exportación, cuyo logro, según se desprende de lo que acontece diariamente, incluye la reducción de las conquistas obreras consignadas en los contratos colectivos de trabajo y otra, apoyada en el desarrollo interno de la economía, enfoca su propuesta hacia cambios en la legislación laboral que fortalezcan el poder adquisitivo de los trabajadores, manteniendo incólume el derecho de huelga. Pienso que el proceso de modernización se enfrentará a enormes dificultades, si se finca en la confrontación con los trabajadores; que es falso que los trabajadores se opongan a la mayor eficiencia, calidad y productividad de su trabajo y que esto es cierto,

solamente cuando el afán modernizador se acompaña de la actitud arrogante de quienes confunden la modernización, con aplastar los derechos conquistados por los trabajadores a través de los años, en lugar de observarlos como los aliados naturales de este proceso. En este proceso modernizador los trabajadores no deben ser simples espectadores o de plano las víctimas, sino activos participantes.

El derecho del trabajo, es esencialmente un derecho de equilibrio. Equilibrar, implica elevar al factor que se encuentra en desventaja, pero no para destruir al otro elemento, sino para nivelar fuerzas.

CONCLUSIONES

1. Las reformas a la Ley Federal del Trabajo que se vislumbran, deben conservar entre otras instituciones, la estabilidad en el trabajo, los salarios mínimos, la jornada de trabajo, la libertad sindical, la contratación colectiva, la capacitación y el adiestramiento, el derecho de huelga y las juntas de conciliación y arbitraje, como tribunales laborales tripartitos.
2. Una reforma a la legislación laboral mexicana, debe ser formulada por consenso, escuchando en consulta y discusión pública, a las fuerzas activas de la vida nacional: trabajadores, empresarios y sindicatos, escuelas y facultades de derecho, universidades, institutos jurídicos y económicos, academias de derecho del trabajo; academias de seguridad social, autoridades del trabajo, tribunales laborales, colegios de abogados, profesores de derecho laboral, asociaciones y partidos políticos y, en general, a todos los representantes de la sociedad.

AUTOR

Lic. Guillermo Hori Robaina - Presidente de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social. Ponencia presentada durante el III Congreso Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social celebrado en Guadalajara, Jalisco, México del 20 al 22 de noviembre de 2003.

Agradecimiento: Este artículo fue publicado gracias al apoyo de OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Acknowledgment: This article was published thanks to the support of the OPEN SOCIETY INSTITUTE.

Copyright © 2005 Non-Profit Evaluation & Resource Center, Inc.