

INFORME INTERINO
JUNTA DE EXPERTOS LABORALES INDEPENDIENTES SOBRE MÉXICO
15 DE DICIEMBRE DE 2020

La Junta de Expertos Laborales Independientes de México presenta este Informe interino al Comité Laboral Interinstitucional (ILC, por sus siglas en inglés) y al Congreso de los EE. UU. de conformidad con la Sección 734 de la Ley de Implementación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), Ley Pública 116-113 (29 de enero de 2020).

ÍNDICE

I. BASES JURÍDICAS PARA ESTE INFORME

II. ACTIVIDADES DE LA JUNTA

III. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL DE MÉXICO Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES EN MATERIA LABORAL

A. La forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México

B. Las gestiones del Gobierno de México para implementar su reforma laboral

1. Ley de Reforma Laboral de México del 1.º de mayo de 2019

2. Demandas legales contra las reformas

3. Implementación de la democracia sindical y las disposiciones de transparencia de la reforma

4. Mecanismos transitorios y experiencia a la fecha

a. Mecanismos transitorios

b. Legitimación de contratos colectivos existentes a la fecha

c. Evaluación del proceso de legitimación a la fecha

5. Avance sobre el establecimiento de instituciones a nivel federal

a. Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral

b. La necesidad de implementar reformas de las entidades federativas

c. Implementación por etapas de los centros de conciliación y tribunales laborales

d. Tribunales laborales federales

C. Actividades de aumento de capacidad necesarias para apoyar a México en la implementación de su reforma laboral y el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral

1. Apoyo a los derechos de los trabajadores mexicanos para organizar sindicatos representativos y participar en negociación colectiva relevante

2. Asistencia técnica para reforzar la capacidad de los inspectores laborales mexicanos

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

I. BASES JURÍDICAS PARA ESTE INFORME

En la Sección 731 de la Ley de Implementación del T-MEC,¹ el Congreso de los EE. UU. estableció la Junta de Expertos Laborales Independientes sobre México (IMLEB, por sus siglas en inglés), en lo sucesivo denominada “la Junta”, integrada por 12 miembros nombrados por líderes del Congreso de los EE. UU. y el Comité Asesor Laboral, con el fin de monitorear y evaluar la implementación de la reforma laboral de México y el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral. La Junta también deberá asesorar al Comité Laboral Interinstitucional con respecto a las actividades de aumento de capacidad necesarias para apoyar dicha implementación y cumplimiento.

La Sección 733 de esta ley establece que “los Estados Unidos deberá suministrar la financiación necesaria para apoyar el trabajo de la Junta, incluso con respecto a los servicios de traducción y apoyo al personal”.

La Sección 734 de esta ley establece que “la Junta deberá presentar a las comisiones del Congreso de los EE. UU. correspondientes y al Comité Laboral Interinstitucional un informe anual que:

(1) contenga una evaluación de:

- (A) las gestiones de México para implementar la reforma laboral de México²; y
 - (B) la forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México;
- y

(2) podría incluir una determinación de que México no está cumpliendo con sus obligaciones en materia laboral”.

II. ACTIVIDADES DE LA JUNTA

A la fecha, se han nombrado a 10 miembros para la Junta. De conformidad con la Sección 732(a)(1) de la Ley de Implementación del T-MEC, el Comité Asesor Laboral sobre Negociaciones y Políticas Comerciales nombró a Benjamin Davis, Owen Herrnsstadt, Daniel Mauer y Jason Wade. De conformidad con la Sección 732(a)(2), la presidenta de la Cámara de Representantes nombró a Catherine Feingold y Fred Ross. De conformidad con la Sección 732(a)(3), el presidente temporal del Senado nombró a Timothy Beaty y Sandra Polaski. De conformidad con la Sección 732(a)(4), el líder de la minoría de la Cámara de Representantes nombró a Stefan Marculewicz y Philip Miscimarra.

¹ Ley Pública 116-113, 29 de enero de 2020.

² Según se define en la ley, la “reforma laboral de México” significa la legislación sobre reforma laboral promulgada por el Gobierno mexicano el 1.º de mayo de 2019. Ley Pública 116-113, §701(3).

La Junta eligió a Benjamin Davis como presidente, y estableció reglamentos de ética y procedimiento. Ha celebrado reuniones informativas con el Comité Laboral Interinstitucional establecido de conformidad con la Ley del T-MEC y se ha comunicado de manera regular con funcionarios de la Oficina del Representante Comercial de EE. UU. (USTR, por sus siglas en inglés) y la Secretaría de Trabajo de EE. UU. (DOL, por sus siglas en inglés). El ILC autorizó \$250,000 para los gastos operativos de la Junta. La Junta también presentó varias solicitudes de información al ILC a lo largo de la preparación de este informe.

La Junta proporciona este Informe interino a fin de ayudar al ILC y al Congreso de los EE. UU. en su evaluación de las gestiones de México para implementar su reforma laboral, y de la forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México. Si bien la primera etapa de implementación de las nuevas instituciones laborales establecidas conforme a la reforma de 2019 se retrasó hasta el 18 de noviembre de 2020 (debido a la pandemia de la Covid-19), la Junta ha identificado una serie de preocupaciones graves con respecto al procedimiento de México para aplicar la legislación en materia laboral que consideramos se deben abordar de manera inmediata. Además, la Junta ha identificado problemas que afectan a las actividades de creación de capacidad necesarias para apoyar la implementación de la reforma laboral de México y el cumplimiento con sus obligaciones en materia laboral que también requieren acción inmediata.

III. MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL DE MÉXICO Y EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES EN MATERIA LABORAL

A. La forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México³

La población económicamente activa de México en el tercer trimestre de 2020 fue de 53.8 millones de personas.⁴ De esta población, 35 millones son trabajadores asalariados, pero solo alrededor de 23 millones se definen como trabajadores empleados formalmente (es decir, cotizantes a uno de los fondos de seguridad social administrados por el Gobierno).⁵ Solo alrededor de 4.4 millones de trabajadores están sindicalizados (con base en los últimos datos

³ El presente Informe interino se enfoca en cómo México aplica las leyes que protegen la libertad sindical y la negociación colectiva, derechos laborales fundamentales que son piezas clave de las reformas a la legislación laboral de 2019. No pretende evaluar la totalidad de la aplicación de la legislación laboral mexicana.

⁴ STPS, Información Laboral, noviembre de 2020, disponible en <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf>

⁵ Estos fondos incluyen el IMSS (que compensan a 19.6 millones de trabajadores, de los cuales el 87% son permanentes y el 13% temporales), el ISSSTE (que compensan a 2.9 millones de trabajadores) y ciertos fondos más pequeños. Véase Instituto Mexicano del Seguro Social, Puestos de trabajo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, junio de 2020, disponible en [http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202006/391#:~:text=%C2%B7%20Al%2031%20de%20mayo%20de,punto%20tres%20por%20ciento\)%20son](http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202006/391#:~:text=%C2%B7%20Al%2031%20de%20mayo%20de,punto%20tres%20por%20ciento)%20son); Población derechohabiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en México en 2018, según tipo de derechohabiente, disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/600239/poblacion-derechohabiente-en-el-issste-por-tipo-mexico/>.

reportados en 2018), y alrededor de la mitad de estos trabajadores pertenecen al sector privado.⁶

Un alto porcentaje de las y los trabajadores sindicalizados del sector privado están resguardados por “contratos de protección”⁷: “contratos colectivos” firmados entre patrones y sindicatos de “protección” controlados por las empresas sin la participación o incluso el conocimiento de los y las trabajadores a quienes el sindicato pretende representar.⁸ En algunos casos, los sindicatos controlados por las empresas han firmado los contratos de protección incluso antes de que el patrón comenzara a operar su empresa o contratara a su primer trabajador.⁹ El objeto de los contratos de protección es fijar salarios bajos y condiciones deficientes de trabajo y “proteger” al patrón de tener que negociar con un sindicato independiente y democrático, el cual haría hincapié en mejores salarios y condiciones de trabajo. De hecho, la mayoría de los contratos de protección otorgan a los patrones amplia discreción para fijar los salarios, las jornadas laborales y otras condiciones de trabajo. Esto quiere decir que millones de trabajadores mexicanos han trabajado largas jornadas laborales (las más largas entre los países de la OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)¹⁰ a cambio de salarios muy bajos (el promedio salarial más bajo entre los países de la OCDE)¹¹, y a menudo en condiciones de trabajo peligrosas y sin medios eficaces de

⁶ INEGI, Tasa de sindicalización, disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/tasa-de-sindicalizacion-derechos-sindicales-recepcion-del-derecho>. Véase Enrique de la Garza, MÉXICO: LA POLÉMICA ACERCA DE LA TASA DE AFILIACIÓN SINDICAL REVISADA AL 2010, disponible en <http://www.relats.org/documentos/ORGDeLaGarza2.pdf>.

⁷ Hasta un 85% de los contratos colectivos existentes se firmaron a espaldas de los trabajadores: Alcalde, *El Financiero*, 1.º de julio de 2020, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/hasta-85-de-los-contratos-colectivos-existentes-se-firmaron-a-espaldas-de-los-trabajadores-alcalde>; “Gran mayoría de contratos son de protección, dice subsecretario de Trabajo”, *El Universal*, 24 de julio de 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/gran-mayoria-de-contratos-son-de-proteccion-dice-subsecretario-de-trabajo>.

⁸ Véase Graciela Bensusán, Los “contratos de protección” en México, *Nexos*, 1.º junio de 1997, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=8382>; José Alfonso Bouzas, coord., Contratación Colectiva de Trabajo en México: Informe a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) (2007); Carlos de Buen Unna, Los contratos colectivos de trabajo de protección patronal en México (2011); Inés González Nicolás, coord., Auge y Perspectivas de los Contratos de Protección: ¿Corrupción Sindical o Mal Necesario? (2006); María Xelhuantzi López, La Democracia Pendiente: La libertad sindical y los contratos de protección en México (2000).

⁹ Véase, e.g., David Welch y Nacha Cattán, “How Mexico’s Unions Sell Out Autoworkers” (“Cómo los sindicatos mexicanos traicionan a los trabajadores de la industria automotriz”), *Bloomberg*, 5 de mayo de 2017, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-05/how-mexico-s-unions-sell-out-autoworkers>; Mark Stevenson, “Mexico-US trade deal unlikely to boost low Mexican wages” (“Es poco probable que el tratado comercial entre EE. UU. y México aumente los bajos salarios mexicanos”), Associated Press, 30 de agosto de 2018, disponible en <https://apnews.com/article/fff256b89fc24e3faee97a5b05f3cca3> (“Goodyear, por ejemplo, firmó un contrato laboral con el sindicato progubernamental CTM en abril de 2015, varios meses antes de que su planta de San Luis Potosí abriera o contratara a su primer trabajador”).

¹⁰ OCDE, Datos: horas trabajadas, disponible en <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm>

¹¹ OCDE, Datos: promedio salarial, disponible en <https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm#indicator-chart>

defender sus derechos en el trabajo.¹² En combinación con políticas de gobiernos mexicanos anteriores para mantener bajos los salarios mínimos, el resultado ha sido que no ha habido una convergencia con los salarios estadounidenses en sectores comerciales como el de la industria manufacturera (Tabla 1).¹³

TABLA 1

Costos de compensación por hora en la industria manufacturera, en dólares estadounidenses y como porcentaje de los costos en los Estados Unidos (US=100)

País	en USD			US = 100		
	1997 (2)	2015	2016 (3)	1997 (2)	2015	2016
Estados Unidos	23.04	37.81	39.03	100	100	100
Canadá	18.49	30.74	30.08	80	81	77
México	2.62	4.38	3.91	11	12	10

Fuente: The Conference Board, programa Comparaciones Laborales Internacionales, febrero de 2018, <https://www.conference-board.org/ilcprogram/index.cfm?id=38269#Table1>

¹² A falta de sindicatos democráticos, los patrones continúan usando prácticas ilegales como exigir a los trabajadores que firmen una carta de renuncia en blanco que puede usarse en su contra en cualquier momento y poner en la lista negra a trabajadores que han sido despedidos. Véase “¿Cómo puedo saber si estoy en el buró laboral?”, *Factor Capital Humano*, 2 de septiembre de 2019, disponible en <https://factorcapitalhumano.com/destacado-home/como-puedo-saber-si-estoy-en-el-buro-laboral/2019/08/>; José Soto Galindo, “El gobierno también utiliza listas negras de trabajadores. Comimsa de Conacyt contrató servicios de un buró laboral”, *El Economista*, 25 de noviembre de 2018, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-gobierno-tambien-utiliza-listas-negras-de-trabajadores.-Comimsa-de-Conacyt-contrato-servicios-de-un-buro-laboral-20181125-0002.html>; José Soto Galindo, “Buro laboral sí existe y es de utilidad, dice Secretaría del Trabajo”, *El Economista*, 2 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Buro-laboral-si-existe-y-es-de-utilidad-dice-Secretaria-del-Trabajo-20180902-0017.html>.

¹³ El Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador aumentó los salarios mínimos en un 16 por ciento en 2019 y en un 20 por ciento en 2020 y ha anunciado planes para aumentarlos de nuevo en 2021 en un 15 por ciento aproximadamente. Véase, e.g., Max de Haldevang y Nacha Cattán, “Mexico Seeks to Boost 2021 Minimum Wage Far Above Inflation” (“México procura aumentar los salarios mínimos de 2021 muy por encima de la tasa de inflación”, *Bloomberg*, 9 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-09/mexico-seeks-to-boost-2021-minimum-wage-by-four-times-inflation>; Pedro Villa y Caña y Alberto Morales, “Se analiza con sector empresarial aumento al salario mínimo para 2021, asegura AMLO”, *El Universal*, 9 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-se-analiza-con-sector-empresarial-aumento-al-salario-minimo-para-2021>.

Aunque se desconoce la cantidad exacta de los contratos de protección,¹⁴ funcionarios de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) han estimado que al menos un 75 por ciento de los actuales contratos colectivos de trabajo (CBA, por sus siglas en inglés) son contratos de protección.¹⁵ Una vez que se ha registrado un contrato de protección, es prácticamente imposible para los y las trabajadores formar un sindicato auténtico en el lugar de trabajo y negociar y firmar un contrato colectivo legítimo. En primer lugar, las y los trabajadores a menudo no saben que un sindicato los “representa”, y en la mayoría de los casos tampoco pueden obtener una copia del contrato colectivo que rige su lugar de trabajo.¹⁶ Si pueden obtener esta información, solo pueden demandar al sindicato existente formando o afiliándose a un sindicato independiente y presentando un emplazamiento,¹⁷ al cual el patrón contesta con la defensa de que no puede negociar con el sindicato independiente porque ya es parte en un contrato colectivo de trabajo (con el sindicato de protección). El sindicato independiente entonces tiene que presentar una demanda contra el sindicato controlado por la empresa para obtener la titularidad del contrato colectivo, lo cual se resuelve mediante un recuento supervisado por la Junta de Conciliación y Arbitraje. En la práctica, cuando los y las trabajadores intentan deshacerse de un sindicato controlado por la empresa a través de un recuento, el patrón, el sindicato controlado por la empresa y el Gobierno a menudo han actuado en colusión para intimidar a los trabajadores por medio de retrasos, amenazas y violencia física, y despidos.¹⁸

¹⁴ Actualmente hay 27,500 contratos colectivos registrados en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (CAB, por sus siglas en inglés), y 532,469 en las CAB locales (sin incluir los datos de Morelos y Querétaro), suma que asciende a 559,969 contratos. Véase STPS, Reforma Constitucional en Materia de Justicia Laboral, Anexo 14, *Diagnóstico Situación de los Archivos de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje*, disponible en <https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/DSAJLCYA.pdf>

¹⁵ Véase Secretaría del Trabajo y Previsión Social, PROGRAMA SECTORIAL DERIVADO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024, Diario Oficial, 24 de junio de 2020, nn. 14-15, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595490&fecha=24/06/2020; Verónica Gascón, “Advierten libertad sindical simulada”, *El Norte*, 13 de abril de 2020, disponible en <https://www.elnorte.com/advierten-libertad-sindical-simulada/ar1921065>; “Hasta un 85% de los contratos colectivos existentes se firmaron a espaldas de los trabajadores”: Alcalde, *El Financiero*, 7 de enero de 2020, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/hasta-85-de-los-contratos-colectivos-existentes-se-firmaron-a-espaldas-de-los-trabajadores-alcalde>.

¹⁶ Antes de la reforma laboral de 2019, no había ningún requisito de dar a los trabajadores una copia de su contrato colectivo de trabajo. En algunos casos, los trabajadores estaban conscientes de que pagaban cuotas sindicales al ver sus talones de pago, y quizá podían obtener una copia del contrato colectivo de trabajo si se encontraban en la jurisdicción de las CAB federales o de la Ciudad de México, que son las únicas que publican en línea los contratos colectivos. En otros casos, los patrones no deducían cuotas sindicales de los cheques de salario de los trabajadores, sino que simplemente efectuaban un pago directo al sindicato de protección (o a su líder), lo que hacía eficazmente imposible que los trabajadores identificaran a su “representante”. Si bien conforme a la reforma de 2019 se exige a todos los patrones que proporcionen a sus trabajadores copias del contrato colectivo de trabajo en virtud del Protocolo para la Legitimación de Contratos Colectivos Existentes, este decreto no se implementará a plenitud hasta el 1.º de noviembre de 2023.

¹⁷ Técnicamente, un emplazamiento es un aviso que el sindicato planea declararse en huelga ante el patrón en una fecha específica. En la práctica, es el mecanismo para comenzar las negociaciones del contrato que en la mayoría de los casos no da lugar a una huelga.

¹⁸ Véase, e.g., Heather L. Williams. “Of Labor Tragedy and Legal Farce: The Han Young Factory Struggle in Tijuana, Mexico,” (“Sobre la tragedia laboral y la farsa legal: la lucha de la fábrica Han Young en Tijuana, México”), *Social Science History*, Vol. 27, N.º 4, edición especial: Internacionalismo laboral (invierno de 2003), pp. 525-550, disponible en <http://www.jstor.org/stable/40267825>; Alma Proa, “‘Revientan’ votaciones trabajadores de

En conjunto, el sistema de contratos de protección permite a los patrones usar a líderes de sindicatos de protección para suprimir los derechos de sus empleados.¹⁹

A nivel estatal y federal, Juntas de Conciliación y Arbitraje (CAB por sus siglas en inglés) tripartitas registraron contratos, incluyendo contratos de protección, y adjudicaron controversias laborales colectivas. En muchos casos, los líderes de sindicatos controlados por empresas que retienen los contratos de protección también son los “representantes” de los trabajadores que ocupan un cargo en las CAB (y que a menudo también ostentan cargos políticos). Junto con los patrones y los representantes gubernamentales, los sindicatos controlados por las empresas han frustrado las gestiones de trabajadores de organizar sindicatos independientes y de negociar colectivamente. A su vez, estos líderes sindicales tenían poca obligación de rendir cuentas a sus miembros y estaban facultados para despedir a trabajadores disidentes conforme a las “cláusulas de exclusión” incorporadas en los contratos colectivos.

Los trabajadores y los líderes sindicales independientes que desafían este sistema han tenido que enfrentar en varias ocasiones vigilancia, acoso, amenazas, detenciones, violencia física y asesinatos. El 8 de junio de 2020, autoridades del gobierno estatal de Tamaulipas detuvieron a la líder sindical y abogada Susana Prieto Terrazas, que dirigía las gestiones de trabajadores de maquiladoras para desprenderse del control de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y establecer sindicatos independientes, acusada de “provocar disturbios, amenazas y coacción”, acto que el Representante Comercial Robert Lighthizer denominó “un mal indicador” en una audiencia legislativa. Prieto fue liberada tras dos semanas de encarcelamiento, con la condición de que pagara multas e indemnizaciones, no tuviera contacto con la CAB de Tamaulipas y permaneciera en el estado de Chihuahua, donde el gobierno estatal también ha presentado acciones penales en su contra relacionadas con manifestaciones de trabajadores en las maquiladoras. Aunque la secretaria federal de trabajo ha criticado estas acciones, el

Arneses”, *Zócalo*, 29 de noviembre de 2018, disponible en https://www.zocalo.com.mx/new_site/articulo/interviene-fuerza-coahuila-por-disturbio-en-arneses; Arely Regalado, “Denuncia FSSP agresión en votaciones de mineros en Sombrerete”, *NTR Zacatecas*, 27 de noviembre de 2012, disponible en <http://ntrzacatecas.com/2012/11/17/denuncia-fssp-agresion-en-votaciones-de-mineros-en-sombrerete/>; Rafael de Santiago y Alma Ríos, “Agreden a integrantes del Sindicato Nacional Minero durante recuento de votos de mina San Martín, en Sombrerete”, *La Jornada Zacatecas*, 28 de febrero de 2018, disponible en <http://ljz.mx/2018/02/28/agreden-a-trabajadores-durante-recuento-de-votos-de-mina-san-martin/>.

¹⁹ La legislación laboral mexicana no prohíbe a los patrones efectuar pagos directos a un líder sindical, ni prohíbe a los líderes sindicales aceptar dichos pagos. Y la legislación laboral tampoco requiere declarar o divulgar estos pagos. Se ha presentado legislación ante el Congreso de la Unión, la cual exigiría a líderes sindicales hacer públicos los estados financieros y prohibiría el enriquecimiento personal a través de un cargo sindical. Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Margarita García, del Grupo Parlamentario del PT, *Gaceta Parlamentaria*, año XXIII, número 5455-III, 11 de febrero de 2020, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/feb/20200211-III.html#Iniciativa4>. Véase Pablo Franco Hernández, “La libertad y la democracia. Principio y corazón de los sindicatos”, p. 14, *Más Reformas Mejor Trabajo*, 14 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.masreformasmejortrabajo.mx/index.php/sociedad/democracia-y-libertad-sindical/item/4284-la-democracia-y-la-libertad-principios-y-corazon-de-los-sindicatos>.

presidente López Obrador ha dicho que debido a que el asunto está bajo jurisdicción estatal no puede abordarlo directamente.²⁰

El sistema de contratos de protección fue criticado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como una violación grave contra el derecho a la libertad sindical amparado por el Convenio 87 de la OIT.²¹ El Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT emitió varios informes sobre el Caso N.º 2694 que examinaban minuciosamente el problema de contratos de protección y exhortaban a los colaboradores sociales a identificar las reformas necesarias en la legislación y en la práctica.²² La Comisión de Aplicación de Normas llegó a conclusiones similares.²³ El problema de contratos de protección como violación de los principios de libertad sindical y negociación colectiva también fue un elemento central en casos presentados conforme al Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, el acuerdo laboral del TLCAN.²⁴

²⁰ Daina Beth Solomon, "Mexican labor activist's arrest sends 'wrong signal' under North America trade deal" ("La detención de activista laboral mexicana envía la 'señal equivocada' conforme al tratado comercial de América del Norte"), Reuters, 30 de junio de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-usmca-mexico-analysis/mexican-labor-activists-arrest-sends-wrong-signal-under-north-america-trade-deal-idUSKBN2413E4>; Mark Stevenson, "Crusading Mexican labor lawyer freed, banned from traveling" ("Liberada abogada laboral mexicana y denodada defensora; se le prohíbe viajar", Associated Press, 2 de julio de 2020, disponible en <https://apnews.com/article/c0e296a393b6df51f34b2dcb80816f29>.

²¹ México ratificó el Convenio 87, Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación, el 1.º de abril de 1950. Más recientemente, México ratificó el Convenio 98 de la OIT sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva el 23 de noviembre de 2018. Véase OIT, Ratificaciones para México, disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764.

²² Otros casos del CLS concernientes a la protección de contratos incluyen los números de caso del CLS 2393, 2478, 2774, 2919 y 3156. Véase, OIT, Casos sobre Libertad Sindical (México), disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:20060:0::NO::P20060_COUNTRY_ID,P20060_COMPLAINT_STATU_ID:102764,1495812_.

²³ Véase, e.g., OIT, Comisión de Aplicación de Normas, Convenio 87: México, 104.ª Sesión de la OIT (2015), disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:3241939, es:NO ("la Comisión pidió al Gobierno que ... identifique, en consulta con los interlocutores sociales, las reformas legislativas adicionales a la reforma laboral de 2012 que sean necesarias para dar cumplimiento al Convenio núm. 87. Lo anterior incluye reformas que impidan el registro de sindicatos que no demuestren el apoyo de la mayoría de los trabajadores que pretenden representar a través de un proceso de elección democrático (es decir, los llamados sindicatos de protección).").

²⁴ Véase, e.g., Presentación 9702 (Han Young) y Presentación 9703 (ITAPSA). Estos casos dieron lugar a un Acuerdo Ministerial de 2000 entre EE. UU. y México que en parte pretendían ayudar a abordar el problema de contratos de protección. Disponible en <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/reports/minagreement9702-9703.htm>

Subcontratación

La subcontratación o “el *outsourcing*” recientemente ha sido el foco de debates intensos en México. Estudios económicos indican que el porcentaje de la fuerza laboral bajo regímenes de subcontratación ascendió de un 8.6 por ciento en 2004 a un 16.6 por ciento en 2014.²⁵ No obstante, en sectores industriales clave los porcentajes son mucho más altos. El porcentaje de los trabajadores de la industria de refacciones automotrices en 2014 que fueron subcontratados fue del 24 por ciento,²⁶ mientras que en la industria aeroespacial en Tijuana alcanzó casi el 50 por ciento.²⁷ Estas prácticas hacen que para los trabajadores sea cada vez más difícil determinar quién asumirá la responsabilidad legal de sus salarios, prestaciones y condiciones de trabajo y obtener algún recurso judicial si se violan sus derechos.

La subcontratación tiene un efecto directo sobre la capacidad de aplicar la legislación en materia laboral. Por ejemplo, la industria minera está bajo la jurisdicción federal, así que los contratos colectivos de trabajo tienen que ser depositados en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y esta misma Junta tiene que resolver las controversias. Sin embargo, una empresa minera podría subcontratar su fuerza laboral a otra empresa de dotación de personal que esté en la jurisdicción local (estatal).²⁸

Dado que ninguna de las jurisdicciones locales hacen públicos los contratos colectivos de trabajo, es difícil o imposible para los y las trabajadores obtener su contrato colectivo o averiguar qué sindicato los “representa”. Asimismo, la subcontratación podría usarse para desviar la responsabilidad ante los pagos por utilidades de la empresa matriz (la cual tiene utilidades pero no trabajadores) al contratista (el cual tiene trabajadores pero no utilidades).²⁹

²⁵ Landy Sánchez y otros, Tendencias de la subcontratación en México, Graciela Bensusán y Landy Sánchez (coordinadoras), Estudio sobre la Subcontratación en México: tendencias, modalidades y regulación, El Colegio de México (de próxima aparición), p. 57.

²⁶ Álex Covarrubias, La automotriz en México: La subcontratación en una industria en auge, Graciela Bensusán y Landy Sánchez (coordinadoras), Estudio sobre la Subcontratación en México: tendencias, modalidades y regulación, El Colegio de México (de próxima aparición), p. 125.

²⁷ Jordy Micheli y Alfredo Hualde, El *outsourcing* laboral en la industria maquiladora de exportación: los casos de la industria electrónica y aeroespacial en Tijuana, Graciela Bensusán y Landy Sánchez (coordinadoras), Estudio sobre la Subcontratación en México: tendencias, modalidades y regulación, El Colegio de México (de próxima aparición), p. 231.

²⁸ Véase Reclamación presentada ante el Punto de Contacto Nacional Canadiense en virtud de las directrices de la OECD para empresas multinacionales en lo concerniente a: las operaciones de Excellon Resources Inc. en la mina La Platosa en el ejido La Sierrita, Durango, México, 29 de mayo de 2012, disponible en https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_251.

²⁹ “Reparto de utilidades es la causa detrás del *outsourcing*, aseguran expertos”, *El Financiero*, 26 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-reparto-de-utilidades-incentiva-la-contratacion-por-outsourcing-jorge-sales>.

El mes pasado, el presidente de México López Obrador presentó al Congreso de la Unión un proyecto de ley que limitaría drásticamente la subcontratación.³⁰ Sin embargo, tras la indignación manifestada por los patrones, el presidente firmó un acuerdo con algunas de las principales asociaciones de patrones y la mayoría de las confederaciones nacionales de trabajadores para postergar el debate sobre la legislación hasta el 2021.³¹

B. Las gestiones del Gobierno de México para implementar su reforma laboral

1. Ley de Reforma Laboral de México del 1.º de mayo de 2019

La reforma de México de la Ley Federal del Trabajo (LFT), promulgada el 1.º de mayo de 2019,³² implementó reformas al Artículo 123 de la Constitución realizadas en 2017³³ y disposiciones adicionales para cumplir con el Artículo 23 y el Anexo 23-A del T-MEC.³⁴ La legislación de reforma aborda una serie de antiguos obstáculos, incluidos los contratos de protección, la carencia de administración democrática en muchos sindicatos y la falta de independencia de instituciones gubernamentales responsables de relaciones y justicia laborales.³⁵ Las siguientes son algunas disposiciones clave de la legislación:

■ Los estatutos del sindicato tienen que prever que los funcionarios sean elegidos a través del voto personal, libre, secreto y directo de las y los afiliados y siguiendo la proporcionalidad de

³⁰ Véase, e.g., Daina Beth Solomon, “Mexico president moves against subcontracting, aiming to end labor abuses,” (“El presidente de México se opone a la subcontratación, con miras a acabar con los abusos laborales” Reuters, 13 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/mexico-labor-idUSL1N2HY1HN>.

³¹ Justin Villamil, “Mexico’s AMLO Delays Ban on Outsourcing Amid Uproar by Business” (“AMLO retrasa la prohibición de subcontratación en medio de la protesta airada de empresarios”), *Bloomberg*, 9 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-09/mexico-s-amlo-delays-ban-on-outsourcing-amid-uproar-by-business?sref=DoKwwkyq>.

³² DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, 1.º de mayo de 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559130&fecha=01/05/2019

³³ DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017

³⁴ Véase T-MEC, Capítulo 23, disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>

³⁵ Estas reformas a la LFT se aplican a los trabajadores en el sector privado amparados por la Parte A del Artículo 122 de la Constitución mexicana. La reforma del 1.º de mayo de 2019 también expandió algunos derechos de los trabajadores del sector público amparados por la parte B, quienes están bajo el régimen de una legislación secundaria aparte. Véase Pablo Franco Hernández, “La libertad y la democracia. Principio y corazón de los sindicatos”, *Más Reformas Mejor Trabajo*, 14 de noviembre de 2020, pp. 15-16, disponible en <https://www.masreformasmejortrabajo.mx/index.php/sociedad/democracia-y-libertad-sindical/item/4284-la-democracia-y-la-libertad-principios-y-corazon-de-los-sindicatos>

género.³⁶ Se exigió que estas disposiciones fueran incluidas en todos los estatutos de los sindicatos dentro de un plazo de 240 días,³⁷ pero los plazos se han extendido debido a la pandemia.³⁸

- Las autoridades laborales podrían verificar los resultados de recuentos sindicales con base en una solicitud de los líderes del sindicato o del 30 por ciento de los trabajadores.³⁹
- Los estatutos del sindicato tienen que prever la divulgación de informes financieros a los afiliados, por escrito, cada seis meses.⁴⁰
- Los patronos tienen que dar a todos los trabajadores protegidos por un contrato colectivo de trabajo una copia impresa de dicho contrato.⁴¹
- Todos los contratos colectivos de trabajo⁴² y los estatutos de los sindicatos⁴³ deberán estar disponibles en línea.
- Todos los contratos colectivos de trabajo iniciales y todos los contratos colectivos de trabajo existentes que sean renegociados deberán ser ratificados mediante un voto personal, libre y secreto de los trabajadores amparados.⁴⁴

³⁶ Artículos 371.IX y 371.IX bis de la LFT. Estas disposiciones fueron ratificadas en [A.R. 1109/2019](#), p. 40, [A.R. 18/2020](#), p. 40 y [A.R. 28/2020](#), p. 41, [adoptadas](#) por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el 25 de noviembre de 2020.

³⁷ Artículo 23 transitorio de la LFT.

³⁸ Los datos más recientes proporcionados por el Gobierno mexicano indican que en la jurisdicción federal 1,754 sindicatos de 2,033 (86.3%) han enmendado sus estatutos para cumplir con la reforma de 2019, mientras que en las jurisdicciones locales (estatales) 1,370 de 8,632 sindicatos las han modificado. Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, Acta de la Tercera Sesión Ordinaria, 17 de julio de 2020 (PROYECTO).

³⁹ Artículo 371 bis de la LFT, ratificado en [A.R. 1109/2019](#), p. 46, [A.R. 18/2020](#), p. 46 y [A.R. 28/2020](#), p. 47.

⁴⁰ Artículo 373; también Artículo 358.IV, ratificado en [A.R. 30/2020](#), p. 39, [adoptado](#) por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el 25 de noviembre de 2020.

⁴¹ Artículo 132.XXX de la LFT.

⁴² Artículo 391 de la LFT.

⁴³ Artículo 365 bis de la LFT.

⁴⁴ Artículos 390 ter y 400 bis de la LFT, ratificados en [A.R. 1109/2019](#), p. 58, [A.R. 18/2020](#), pp. 55, 58 y [A.R. 28/2020](#), p. 59.

■ Todos los contratos colectivos existentes tienen que someterse a un voto personal, libre y secreto antes del 1.º de mayo de 2023.⁴⁵

■ En los casos en que un sindicato trate de representar a trabajadores por primera vez, deberá demostrar el apoyo de al menos el 30% de los y las trabajadores para negociar un contrato colectivo de trabajo.⁴⁶

■ Nuevos procedimientos en los que un sindicato demanda a otro por la titularidad de un contrato colectivo de trabajo.⁴⁷

A fin de salvaguardar estos derechos, la reforma establece lo siguiente:

■ Un nuevo e independiente Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (Centro Federal),⁴⁸ encargado de verificar procedimientos sindicales democráticos y en los que todos los estatutos de los sindicatos y los contratos colectivos de trabajo serán depositados y puestos a disposición del público en línea.

■ Un sistema nuevo de tribunales laborales, que reemplazan a las Juntas de Conciliación y Arbitraje (CAB) tripartitas.

2. Demandas legales contra las reformas

Tras la promulgación de la reforma laboral en 2019, una gran cantidad de sindicatos presentaron amparos que impugnaban la constitucionalidad de varias disposiciones de la ley.⁴⁹ El 25 de

⁴⁵ Artículo 11 transitorio de la LFT, ratificado en [A.R. 1109/2019](#), p. 67, [A.R. 18/2020](#), p. 67 y [A.R. 28/2020](#), p. 75).

⁴⁶ Artículo 390 bis de la LFT.

⁴⁷ Artículos 389 y 897 a 897-G de la LFT.

⁴⁸ <https://centrolaboral.gob.mx/>. Actualmente, el registro de sindicatos aún lo maneja la Secretaría del Trabajo, <https://registrodeasociaciones.stps.gob.mx/>, y los contratos colectivos de trabajo son administrados por las CAB federales y estatales.

⁴⁹ Javier Cerón Espinosa, “Más de 400 amparos pendientes por Reformas a la ley laboral”, *Punto Crítico*, 26 de junio de 2019, disponible en <https://www.elpuntocritico.com/vision-laboral-javier-eron-espinosa/169087-mas-de-400-amparos-pendientes-por-reformas-a-la-ley-laboral-ctm-ct-voto-directo-no-tiene-fundamento-ctm-cuauhtemoc-pri>; Gerardo Santillán, “Sindicatos ratificarán amparos contra ‘excesos’ de la Ley Federal del Trabajo”, *Línea de Contraste*, 19 de junio de 2019, disponible en <https://www.lineadecontraste.com/sindicatos-ratificaran-amparos-contra-excesos-de-la-ley-federal-del-trabajo/>; María del Pilar Martínez, “Arranca la oleada de amparos contra la reforma laboral”, *El Economista*, 23 de junio de 2019, disponible en <https://www.economista.com.mx/politica/Arranca-la-oleada-de-amparos-contra-la-reforma-laboral-20190623-0001.html>; “Estado no puede intervenir en la vida sindical: CTM”, *Paralelo19MX*, 28 de junio de 2019, disponible en <https://www.paralelo19.mx/2019/metropolitana/item/3924-estado-no-puede-intervenir-en-la-vida-sindical-ctm>. Véase International Lawyers Assisting Workers (ILAW) Network, MEMORIAL DE AMICUS CURIAE SOBRE LOS AMPAROS CONTRA LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO EN MÉXICO, 23 de junio de 2020; Corte Suprema de Justicia mexicana considerará las demandas contra la nueva legislación laboral, *Inside Trade*,

noviembre de 2020, la Segunda Sala de la Corte Suprema de Justicia emitió cuatro decisiones que confirmaban la constitucionalidad de una serie de Artículos clave.⁵⁰ La Corte mantuvo su sentencia sobre otro grupo de Artículos que han sido impugnados, en los que está pendiente un alegato de daño real.⁵¹ En ningún caso la Corte falló que alguna disposición fuera inconstitucional.

Al confirmar la constitucionalidad de las reformas, la Suprema Corte de Justicia dependió ampliamente de la forma en que el Comité de Libertad Sindical interpretó los Convenios 87 y 98 de la OIT, así como de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Si bien la reforma de 2020 ahora aparenta tener bases constitucionales sólidas, otras decisiones recientes y pendientes de la Suprema Corte parecen amenazar el ejercicio de derechos fundamentales de los y las trabajadores. En uno de los primeros recuentos sindicales celebrados bajo la nueva ley, la Suprema Corte revocó la decisión de un Tribunal Colegiado que encontró irregularidades graves y otorgó la titularidad del contrato colectivo a un sindicato de protección reconocido.⁵² Además, el Tribunal dentro de poco emitirá un fallo en un caso en que el patrón alega que puede poner fin a una huelga legal reemplazando el sindicato en huelga (y a sus miembros) por un sindicato apoyado por el patrón.⁵³ Estos avances plantean la posibilidad de que los derechos de las y los trabajadores establecidos por el Gobierno mexicano en cumplimiento del T-MEC y la legislación internacional puedan ser eficazmente nulificados por acciones judiciales.

3. Implementación de la democracia sindical y las disposiciones de transparencia de la reforma

Como se indicó más arriba, muchos trabajadores mexicanos que están cubiertos por contratos colectivos de trabajo ni siquiera saben que estos contratos existen. Otros trabajadores saben que tienen representación sindical, pero nunca han visto sus contratos colectivos; de hecho, en

25 de junio de 2020, disponible en <https://insidetrade.com/daily-news/mexican-supreme-court-consider-challenges-new-labor-law>.

⁵⁰ SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA A DISTANCIA, EL MIÉRCOLES 25 DE NOVIEMBRE DE 2020, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2020-11-25/ATAQ-25-11-2020.pdf>, y afirma [A.R. 1109/2019](#), [A.R. 18/2020](#), [A.R. 28/2020](#) y [A.R. 30/2020](#). El Tribunal ratificó la constitucionalidad de los siguientes Artículos: 110.VI, 371, 371 bis, 390 ter, 399 ter, 400 bis, 11.º transitorio, 22.º transitorio, 23.º transitorio.

⁵¹ El Tribunal aplazó una decisión sobre la constitucionalidad de los siguientes Artículos: 245 bis; 360; 364; 369; 373; 590-D; 897 F; 923; 927; 27.º transitorio.

⁵² AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 373/2020, disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-09/373.pdf

⁵³ Recurso de reclamación 351/20, disponible en <https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2020-08-03/ATAQ-29-07-2020.pdf>.

muchos lugares de trabajo, pedir una copia del contrato es una forma clara de ser identificado como alborotador. Los y las trabajadores en la jurisdicción federal⁵⁴ y en la Ciudad de México pueden obtener sus contratos colectivos en línea, aunque pocos saben hacerlo y la mayoría de las y los trabajadores solo tienen acceso a internet a través de sus teléfonos celulares, y carecen de acceso fácil a computadoras e impresoras. Esto hace que sea eficazmente imposible leer y entender un contrato legal que puede tener cien páginas o más.⁵⁵

Las reformas de 2019 abordan este problema de varias maneras. Primero, el Artículo 132.XXX requiere que cada patrón dé a las y los trabajadores una copia impresa de su contrato colectivo de trabajo, pero solo dentro de un plazo de 15 días de haberlo depositado en el Centro Federal. Dado que el Centro Federal no empezó a operar sino hasta el 18 de noviembre de 2020, los contratos nuevos solo se depositarán según sean renegociados, lo cual podría demorar hasta dos años.

Además de este requisito, todos los contratos colectivos existentes deberán someterse a un voto de legitimación antes del 1.º de mayo de 2023. El procedimiento de legitimación requiere que el patrón proporcione a los y las trabajadores una copia impresa del contrato colectivo de trabajo.⁵⁶

⁵⁴ El Artículo 123.XXX.a de la Constitución mexicana otorga jurisdicción a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sobre industrias clave, como las siguientes: textil, eléctrica, cinematográfica, del caucho, azucarera, minera, metalúrgica, hidrocarburífera, petroquímica, cementera, de cal, automotriz (incluyendo la industria de refacciones automotrices), química y farmacéutica, papelería, de aceites vegetales, de producción alimentaria, de embotellado, ferroviaria, maderera, del vidrio, tabaquera y banquera. Todos los demás sectores industriales son administrados por las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, estas distinciones no se han respetado. En Matamoros, por ejemplo, muchas maquiladoras que fabrican refacciones automotrices han depositado sus convenios colectivos de trabajo en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Véase “Exhorta STPS al diálogo para resolver huelga en 45 empresas de Matamoros”, *Quadratin*, 25 de enero de 2019, disponible en <https://mexico.quadratin.com.mx/exhorta-stps-al-dialogo-para-resolver-huelga-en-45-empresas-de-matamoros/>. Además, un patrón en un sector industrial bajo jurisdicción federal podría subcontratar a sus trabajadores a un proveedor de servicios, que luego firma un contrato de protección que se deposita en la Junta Local de Arbitraje y Conciliación. Dado que ninguna de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje (salvo la Ciudad de México) hacen públicos los contratos colectivos de trabajo, ni los trabajadores ni el público sabrán de la existencia de dichos contratos. Véase Reclamación presentada ante el Punto de Contacto Nacional Canadiense en virtud de las directrices de la OECD para empresas multinacionales en lo concerniente a: las operaciones de Excellon Resources Inc. en la mina La Platosa en el ejido La Sierrita, Durango, México, 29 de mayo de 2012, disponible en https://complaints.oecdwatch.org/cases/Case_251.

⁵⁵ Instituto Federal de Telecomunicaciones, En México hay 80.6 millones de usuarios de internet y 86.5 millones de usuarios de teléfonos celulares: ENDUTIH 2019, 17 de febrero de 2020, disponible en [http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/en-mexico-hay-806-millones-de-usuarios-de-internet-y-865-millones-de-usuarios-de-telefonos-celulares#:~:text=En%20M%C3%A9xico%20hay%2080.6%20millones%20de%20usuarios%20de%20internet%20que,2015%20\(57,4%20por%20ciento\).](http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/en-mexico-hay-806-millones-de-usuarios-de-internet-y-865-millones-de-usuarios-de-telefonos-celulares#:~:text=En%20M%C3%A9xico%20hay%2080.6%20millones%20de%20usuarios%20de%20internet%20que,2015%20(57,4%20por%20ciento).)

⁵⁶ PROTOCOLO para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes. Art. 2.4, 31 de julio de 2019, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566910&fecha=31/07/2019.

Finalmente, la ley ahora dispone que, “De preferencia, el texto íntegro de las versiones públicas de los contratos colectivos de trabajo deberá estar disponible en forma gratuita en el sitio de Internet de la Autoridad Registral” (el Centro Federal).⁵⁷ Actualmente, solo los contratos colectivos para la jurisdicción federal⁵⁸ y la Ciudad de México⁵⁹ están disponibles en línea. En respuesta a una solicitud de información de la Junta, funcionarios mexicanos informaron que para seis de los estados en la primera etapa de implementación (Campeche, Chiapas, Durango, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas) el escaneo de contratos colectivos se terminará a más tardar el 30 de noviembre de 2020, y la catalogación, a más tardar el 31 de diciembre de 2020.

Si bien el Artículo 371 establece requisitos detallados para el contenido de los estatutos de los sindicatos, no hay ningún requisito de tener que dar a los trabajadores una copia de dichos estatutos. El Artículo 365 bis requiere que se publiquen en el sitio web del Centro Federal los textos de los documentos de registro de los sindicatos, incluyendo los estatutos, las tomas de nota, las actas de asambleas y otros documentos depositados en esta entidad. Actualmente, esta información está en el sitio web de la Dirección General del Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, miembros de esta Junta no han tenido éxito los intentos recientes de recuperar archivos de sindicatos particulares.

El Artículo 373 requiere que los sindicatos presenten un informe financiero detallado en una asamblea cada seis meses, y que proporcionen este informe a cada miembro por escrito.⁶⁰

4. Mecanismos de transición y experiencia a la fecha

a. Mecanismos de transición

La reforma del 1.º de mayo de 2019 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) de México prevé un plazo de cuatro años para implementar el nuevo sistema de las relaciones laborales y la justicia laboral que se exigen en la ley.⁶¹ Con este fin, la ley establece una serie de plazos transitorios a lo largo de los cuatro años hasta mayo del 2023 para implementar los aspectos legislativos, institucionales y operativos de la reforma. Esta cronología es consecuente con las obligaciones

⁵⁷ Artículo 391 bis de la LFT.

⁵⁸ <http://www.stps.gob.mx/gobmx/jfca/contratoscolectivos.html>.

⁵⁹ <http://www.juntalocal.cdmx.gob.mx/contratos-colectivos/>.

⁶⁰ Véase también Art. 358.IV, Art. 371 bis XIII

⁶¹ Ley Federal del Trabajo, Transitorios. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf

que México asumió conforme al Anexo 23-A del T-MEC, “Representación de los trabajadores en la negociación colectiva en México”.⁶²

La LFT fijó un plazo de 180 días para que el Congreso de la Unión promulgara una legislación aparte que estableciera y definiera las funciones de una institución nueva, independiente e imparcial a nivel federal que será responsable de supervisar el ejercicio de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. Por consiguiente, la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral se adoptó antes de que se cumpliera el plazo fijado en la legislación laboral y entró en vigencia el 6 de enero de 2020.⁶³ La cronología de transición de la LFT exige que el Centro Federal empiece sus funciones con respecto al registro de sindicatos y contratos colectivos de trabajo dentro de dos años, es decir, a más tardar el 1.º de mayo 2021. El Centro Federal comenzó sus operaciones iniciales el 18 de noviembre de 2020. Tiene oficinas centrales en la Ciudad de México y también tendrá delegaciones descentralizadas en todas las entidades federativas. Además de su monitoreo del registro de sindicatos y negociación colectiva, también estará a cargo de conciliar las controversias laborales cuya competencia esté en manos de la jurisdicción federal.

Hasta que el Centro Federal empiece sus operaciones de alcance total con respecto a la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva en mayo de 2021, la LFT asignó algunas de sus funciones a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) de México. Dentro de estas funciones se destacan comenzar el proceso de legitimar los contratos colectivos de trabajo existentes sometiéndolos a una votación secreta por parte de los y las trabajadores cubiertos. De acuerdo con la LFT y los compromisos de México conforme al Anexo 23-A del T-MEC, los trabajadores deberán revisar todos los contratos colectivos de trabajo existentes y votar por estos al menos una vez durante los cuatro años posteriores a la entrada en vigencia de las reformas laborales, es decir, a más tardar en mayo de 2023. La LFT instruyó a la STPS publicar un protocolo que describa los procedimientos que se usarán para verificar qué tanto apoyan los trabajadores sus contratos colectivos de trabajo hasta que el Centro Federal asuma esta responsabilidad. La LFT fijó un plazo de tres meses para que se emitiera el protocolo y la STPS lo terminó a su debido tiempo el 31 de julio de 2019.⁶⁴

El protocolo establece un procedimiento por el que el sindicato que controla un contrato colectivo de trabajo pueda legitimarlo programando un voto y notificando a las autoridades laborales sobre este voto con al menos 10 días de anticipación a través de una plataforma en línea operada por la STPS.⁶⁵ El sindicato decide cuando llevar a cabo la votación, realiza los trámites para celebrarla y tiene que pedir ya sea a la STPS o a un notario contratado por el

⁶² Capítulo 23 Laboral y Anexo 23-A del T-MEC. Disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>

⁶³ Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOFCRL_060120.pdf

⁶⁴ Gobierno de México. “Protocolo para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes”. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566910&fecha=31/07/2019

⁶⁵ <https://legitimacioncontratoscolectivos.stps.gob.mx/>

sindicato que vigile que la votación haya seguido los procedimientos estipulados, por ejemplo, que se haya celebrado en un lugar de fácil acceso para los y las trabajadores y les haya permitido emitir votos “de manera personal, libre, secreta, directa, pacífica, ágil y segura, sin que puedan ser coaccionados de forma alguna.” El patrón deberá proporcionar las instalaciones necesarias y dar a los y las trabajadores una copia impresa del contrato colectivo de trabajo al menos tres días hábiles antes de la votación.

Tras la votación, el sindicato tiene que publicar los resultados en el lugar de trabajo e informar los datos finales a la STPS. Si una mayoría de las y los trabajadores que reúnen las condiciones necesarias votaron a favor de la aprobación del contrato, la STPS certificará que el contrato es legítimo, a menos que observe irregularidades o incoherencias en los datos presentados por el sindicato. Si el contrato no tiene el apoyo mayoritario de los trabajadores, se considerará rescindido. Sin embargo, la ley estipula que si se rescinde el contrato, el patrón deberá retener todas las cláusulas que rebasen el mínimo legal para el beneficio de los y las trabajadores.

b. Legitimación de contratos colectivos existentes a la fecha

El STPS estableció la plataforma en línea que los sindicatos pueden usar para organizar la legitimación de votos, y la primera votación se celebró en septiembre de 2019. Se llevaron a cabo alrededor de 200 votaciones antes de que se suspendiera la labor en marzo de 2020 debido a la propagación del coronavirus. La labor luego se reanudó en aquellos estados que no corrían los niveles más altos de riesgo de propagación del virus. Al 10 de diciembre de 2020, se han celebrado 279 votaciones y otras 170 están programadas.⁶⁶ Como se indicó anteriormente, actualmente hay 27,500 contratos colectivos registrados en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y 532,469 en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, suma que asciende a 559,969 contratos colectivos de trabajo.⁶⁷ El STPS ha estimado que un 85 por ciento de los contratos existentes podrían ser ilegítimos y que solo un 10 o un 15 por ciento de los contratos existentes pasarán la prueba de legitimación, mientras que los contratos de protección simplemente desaparecerán cuando se cumpla el plazo de mayo de 2023 porque no se

⁶⁶ <https://legitimacioncontratoscolectivos.stps.gob.mx/>

⁶⁷ STPS, [Diagnóstico Situación de los Archivos de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje](#). Esto no incluye los datos de dos estados, Morelos y Querétaro. *Ibíd.*, p. 4 n.2.

organizará ninguna votación.⁶⁸ En todo caso, con el ritmo actual ni siquiera se alcanzaría la legitimación del 10 por ciento —56,000— de los contratos existentes.⁶⁹

El sitio web de la STPS enumera las votaciones de legitimación con el nombre del sindicato y el patrón involucrado.⁷⁰ El sitio web no muestra los resultados de los votos, ni tampoco vincula los contratos colectivos de trabajo que se están negociando. Algunos de los sindicatos enumeran su afiliación a una de las confederaciones laborales. En lo que respecta a los sindicatos que sí la enumeran, la mayoría estaban afiliados a las confederaciones laborales mexicanas tradicionales más grandes, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), seguidas de otras dos confederaciones tradicionales, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) y la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). La CTM ha exhortado a sus afiliados a que lleven a cabo las votaciones, incluso a través de un taller nacional en noviembre de 2020 al que fue invitado a presentar el director general del nuevo Centro Federal.⁷¹ Cabe señalar que aunque promueva activamente la legitimación de sus contratos, los afiliados a la CTM presentaron una gran cantidad de demandas legales contra la reforma de la legislación laboral en las que alegaban interferencia ilegal en los asuntos internos del sindicato, incluso a través del requisito de que los y las trabajadores aprueben los contratos colectivos de trabajo existentes.⁷²

c. Evaluación del proceso de legitimación a la fecha

El proceso actual de legitimación de contratos tiene debilidades significativas. Primero, la decisión de asignar a los sindicatos que poseen la titularidad de los contratos colectivos de trabajo la responsabilidad de legitimarlos a través de una votación organizada por estos suscita preguntas sobre la credibilidad y posibles conflictos de interés. Durante las votaciones celebradas a la fecha ha habido casos anecdóticos e informes periodísticos acerca del proceso de votación o amenazas de pérdida de prestaciones o empleo si se rechaza un contrato, aunque

⁶⁸ “Mexican official: 80% of labor contracts are pro-company,” (“Funcionario mexicano: el 80% de los contratos de trabajo son a favor de las empresas”), Associated Press, 7 de enero de 2020, disponible en <https://apnews.com/article/fd72a72e16876163f5eb8c74c29f74e3>; Omar Brito, “Solo un 15% de contratos colectivos pasará legitimación de trabajadores: STPS,” *Milenio*, 7 de octubre de 2020, disponible en <https://www.milenio.com/politica/15-contratos-colectivos-pasara-legitimacion-trabajadores>; STPS, Boletín 168/2019, “Reforma Laboral atacará contratos de protección en el país: Alfredo Domínguez Marrufo,” disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/reforma-laboral-atacara-contratos-de-proteccion-en-el-pais-alfredo-dominquez-marrufo?idiom=es>

⁶⁹ Se han expresado preocupaciones de que no hay nada previsto en el protocolo actual que impida que decenas de miles de contratos se presenten para la legitimación en la última fecha posible del plazo de cuatro años.

⁷⁰ Gobierno de México. “Consulta del Listado de Legitimaciones”. Disponible en https://legitimacioncontratoscolectivos.stps.gob.mx/Listado_Legitimaciones.aspx

⁷¹ Gobierno de México, Legitimación de contratos y voto personal, libre, directo y secreto generan sindicatos fuertes y auténticos, 15 de noviembre de 2020, disponible en <https://centrolaboral.gob.mx/comunicados/2-legitimacion-de-contratos-y-voto-personal-libre-directo-y-secreto-generan-sindicatos-fuertes-y-autenticos>

⁷² Comité Laboral Interinstitucional para el Monitoreo y la Aplicación de EE. UU. (2020). Informe sobre el monitoreo y la aplicación de la legislación laboral conforme al T-MEC, 28 de julio de 2020.

la ley lo prohíba expresamente.⁷³ No se han presentado demandas contra ninguna de las votaciones celebradas a la fecha. Es posible que en cada votación celebrada a la fecha el sindicato que posee legítimamente el contrato represente a las y los trabajadores afiliados a este y los y las trabajadores hayan expresado libremente que apoyan el contrato. Sin embargo, existe un historial largo y bien documentado de colusión entre algunos sindicatos y patrones, y de incumplimiento de representar debidamente a los trabajadores involucrados.⁷⁴ Dado que la titularidad de todos los contratos colectivos de trabajo existentes fue adquirida conforme al sistema antiguo en el que no se requería verificar el apoyo de los trabajadores, permitir que los mismos sindicatos verifiquen ahora el apoyo suscita preguntas importantes sobre la credibilidad y seguridad.

Segundo, la votación para aprobar el contrato no tiene que ser supervisada por un funcionario laboral gubernamental. El Protocolo permite al sindicato titular seleccionar un notario para que certifique la votación. Según la STPS, se dependerá de los y las notarios para que supervisen alrededor de un 20 por ciento de todas las votaciones de legitimación de contratos.⁷⁵ El sindicato titular remunerará a los y las notarios, lo cual creará un conflicto de interés inherente. En México, el uso de notarios corruptos en los procesos laborales es una práctica común.⁷⁶ A pesar de estas preocupaciones, el 8 de septiembre de 2020 el Centro Federal firmó un Memorando de entendimiento colectivo entre la STPS, el Colegio Nacional de Notarios Mexicanos (CNNM), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para capacitar a notarios y fomentar su participación en los procesos de legitimación de contratos colectivos.⁷⁷ Esta acción

⁷³ Nacha Cattán, “Nafta Rewrite Runs Into Trouble as Mexican Reform Comes Up Short” (“La reescritura de Nafta se enfrenta a problemas mientras la reforma mexicana se queda corta”, *Bloomberg*, 20 de noviembre de 2019, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-20/nafta-rewrite-runs-into-trouble-as-mexican-reform-comes-up-short>

⁷⁴ Arturo Alcalde y Graciela Bensusán, “El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas”. Fundación Friedrich Ebert México, 2013, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10311.pdf>; OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, “Observación, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (N.º 87), México, 2017”, disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID:3343978 ; Secretaría del Trabajo de EE. UU., Informe sobre derechos laborales en T-MEC, 2019, disponible en <https://www.dol.gov/agencies/ilab/united-states-mexico-canada-agreement-usmca-labor-rights-report>.

⁷⁵ México, Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral, 14 de octubre de 2019, disponible en <https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf>

⁷⁶ Véase, e.g., Gardenia Mendoza, “Notarios, pieza clave en la corrupción de los gobernadores de México”, *La Opinión*, 17 de abril de 2017, disponible en <https://laopinion.com/2017/04/17/notarios-pieza-clave-en-la-corrupcion-de-los-gobernadores-de-mexico/>; “Alertan por red que opera en notarías y juzgados que se apropia de predios y casas de manera ilegal”, *Reporte Indigo*, 18 de marzo de 2019, disponible en <https://www.reporteindigo.com/reportes/alertan-por-red-que-opera-en-notarias-y-juzgados-que-se-apropia-de-predios-y-casas-de-manera-ilegal/?fbclid=IwAR37VoNaKAJnEjji6a0n15jGEzpJYEtYrebpaAtISvE2mC93cK9rfeBpLhfjU>.

⁷⁷ PNUD México, “MOU firmado permitirá capacitar y fomentar la participación de los notarios en los procesos de legitimación de contratos colectivos”, 8 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/presscenter/pressreleases/2020/09/mou-firmado-permitira-capacitar-y-fomentar-la-participacion-de-l.html>

reafirma las preocupaciones expresadas líneas arriba, y también suscita la pregunta de por qué el PNUD, que a diferencia de la OIT carece de experiencia en el campo de las relaciones laborales, fue seleccionado para llevar a cabo esta tarea.

Tercero, el Protocolo no estableció ningún mecanismo mediante el cual las y los trabajadores protegidos por un contrato colectivo de trabajo pudieran solicitar ayuda a las autoridades laborales para que estas intervengan en una votación de legitimación de contrato si los y las trabajadores se sienten inseguros del propósito, intimidados o tienen cualquier duda o temor acerca del proceso. Aunque el Protocolo exige el monitoreo de la votación por un representante de la STPS o un notario, a estos no se les dio instrucciones de investigar o verificar si a los y las trabajadores se les ha proporcionado información precisa acerca de la votación y sus consecuencias. Según el sitio web de la STPS, los y las supervisores de la STPS no pueden interferir en el procedimiento o solicitar al sindicato que celebra los comicios llevar a cabo o abstenerse de llevar a cabo acciones o conductas específicas.⁷⁸

Finalmente, aunque conforme a la LFT los trabajadores podrían votar en contra de su contrato al tiempo que retienen cualquier cantidad de cláusulas contractuales que rebasen los mínimos legales, muchos trabajadores y trabajadoras estarán inclinados a pensar que un voto “en contra” significa que se eliminará el sindicato titular, el contrato y cualquier prestación que incluya.

En una respuesta parcial a estas críticas, la secretaria de trabajo anunció el 8 de diciembre de 2020 que la STPS modificaría el Protocolo para cubrir este período hasta que el Centro Federal empiece sus operaciones.⁷⁹ El protocolo enmendado permitirá a las y los trabajadores presentar demandas contra la legitimación de votaciones por una serie de razones, lo que al menos crea una vía teórica para los recursos. Sin embargo, el protocolo nuevo no asigna al Gobierno papeles de aplicación significativos, y deja en manos de trabajadores vulnerables las denuncias contra la intimidación, los actos fraudulentos u otras conductas indebidas.⁸⁰

El orden actual conforme al que la STPS se responsabiliza del proceso de legitimación fue autorizado por la LFT en su undécimo artículo transitorio, el cual dispone que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establecerá el protocolo para llevar a cabo la legitimación de

⁷⁸ Gobierno de México. “Sistema de Registro de eventos para la Legitimación de Contratos Colectivos de Trabajo, Preguntas frecuentes, Pregunta 14,” disponible en <https://legitimacioncontratoscolectivos.stps.gob.mx/Sindicato/PreguntasFrecuentes.aspx>

⁷⁹ ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL PROTOCOLO PARA LA LEGITIMACIÓN DE CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO EXISTENTES, disponible en http://187.191.71.192/portales/resumen/50794?fbclid=IwAR2cGhEcSimeyG2ttDnMFI_ZeTcrCgMjuGjaoB2Rbu3c2ct6dqQsp79DWI

⁸⁰ Gerardo Hernández, “Trabajadores podrán impugnar la legitimación de sus contratos colectivos”, *El Economista*, 9 de diciembre de 2020, disponible en <https://factorcapitalhumano.com/leyes-y-gobierno/trabajadores-podran-impugnar-la-legitimacion-da-sus-contratos-colectivos-stps/2020/12/>; María del Pilar Martínez, “Secretaría de Trabajo ajustará reglas para legitimación de contratos colectivos”, *El Economista*, diciembre de 2020, disponible en <https://www.economista.com.mx/empresas/Secretaria-de-Trabajo-ajustara-reglas-para-legitimacion-de-contratos-colectivos-20201210-0039.html>.

contratos colectivos de trabajo existentes *hasta que* el Centro Federal empiece a operar. El Protocolo emitido por la STPS y la próxima revisión reconocen la índole transitoria. Por ende, el Centro Federal tiene la autoridad y la responsabilidad legal de establecer sus propios protocolos y procedimientos para la legitimación de contratos existentes para cuando esté funcionando plenamente, a más tardar en mayo de 2021.

Dados los posibles conflictos de interés conforme al orden transitorio, en el que titulares actuales de contratos colectivos de trabajo tienen pleno control de organizar la votación que determinará si continuarán siendo o no titulares de los contratos, el Centro Federal debería establecer el nuevo protocolo conforme al cual organiza y lleva a cabo las votaciones de legitimación. Además, esto parecería ser un requisito conforme al T-MEC, el cual especifica la responsabilidad de la implementación de la legislación laboral y las garantías procesales de conformidad con el Artículo 23.10. Dicha disposición detalla la responsabilidad de aplicación a través de cuerpos judiciales (“tribunales”) y luego en su párrafo 10 aborda los requisitos para los procesos extrajudiciales:

Artículo 23.10 (10). Cada Parte asegurará que otros tipos de procedimientos dentro de sus órganos laborales para la implementación de sus leyes laborales:

- a. Sean justos y equitativos;
- b. **Sean conducidos por funcionarios que cumplen las garantías apropiadas de imparcialidad;** (énfasis aplicado)
- c. No impliquen costos o plazos irrazonables o demoras injustificadas; y
- d. Documenten y comuniquen las decisiones a las personas directamente afectadas por estos procedimientos⁸¹.

Si el Centro Federal diseña un protocolo nuevo conforme al cual asume la responsabilidad de llevar a cabo las votaciones de verificación, necesitará una estrategia para realizarlas dentro del plazo de transición de 4 años. A modo de ejemplo, un enfoque sería organizar los votos por sector industrial. El Centro Federal podría establecer un calendario conforme al cual se asignaría a cada sector industrial un mes u otro intervalo de tiempo en el futuro en el que se someterían a votación todos los contratos en dicho sector industrial. Antes del voto, el Centro Federal, con el apoyo de la STPS, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) y las Procuradurías Estatales de la Defensa del Trabajo, y quizás del mundo académico, la sociedad civil y los medios de comunicación, podría ofrecer a los y las trabajadores en ese sector industrial educación pública general sobre la índole y el propósito del proceso de legitimación y la variedad de cláusulas en contratos existentes dentro de ese sector industrial en asuntos clave como los salarios y las prestaciones. Quizá lo más importante, la educación del trabajador debería dejar muy en claro que si la votación sobre el contrato es en contra, hay opciones a disposición de las y los trabajadores: el sindicato titular podría ser

⁸¹ Capítulo 23 Laboral Artículo 23.10 del T-MEC, disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>

enviado de nuevo a la mesa de negociación para obtener mejoras o se podría dar la oportunidad a otro sindicato de procurar el apoyo de los trabajadores. Basados en esta preparación fundacional, los trabajadores estarían en posición de ejercer su voto con toda la información, y por tanto libertad sindical y negociación colectiva reales.

5. Avance sobre el establecimiento de instituciones a nivel federal

Ha habido avances considerables en transformar el conjunto complejo de reformas de la Reforma Laboral de 2019 en instituciones concretas, aunque las gestiones se han dificultado por plazos incumplidos en los estados, previsiones conservadoras que han dado lugar a recursos inadecuados y un despliegue retrasado de centros de conciliación y tribunales laborales federales y locales.

Las disposiciones transitorias de la Reforma Laboral de 2019 proyectaron el plazo de la implementación de las reformas laborales y las instituciones temporales y permanentes que se tendrían que establecer para implementarlas eficazmente.⁸² Si bien la mayoría de los aspectos de la reforma se han llevado a cabo de conformidad con los plazos previstos, las reformas dentro de las entidades federativas han sido disparejas y lentas. El Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Laboral al Sistema de Justicia Laboral (Consejo de Coordinación), encargado de coordinar el lanzamiento de las reformas, ha decidido de modo estratégico que lo mejor sería implementar simultáneamente centros de conciliación y tribunales laborales federales y locales en cada entidad federativa;⁸³ sin embargo, el incumplimiento de los estados de implementar las reformas locales ya ha trastocado parcialmente la primera etapa de la implementación de la reforma laboral.⁸⁴ El incumplimiento continuo por parte de los estados de implementar las reformas necesarias retrasará el proceso aún más o creará una implementación incoherente, lo cual daría lugar a confusión entre las y los trabajadores y prolongaría el tiempo que las y los trabajadores mexicanos estén sujetos al sistema de justicia laboral antiguo y fallido.

Asimismo, aunque la Junta carece de los datos solicitados sobre cómo se han tomado las decisiones del personal con respecto a la cantidad apropiada de inspectores y conciliadores federales, las asignaciones actuales son inadecuadas. Esto parece deberse tanto a la reticencia del Gobierno mexicano de reconocer los requisitos apropiados de dotación de personal necesarios para brindar a los trabajadores mexicanos justicia confiable y constante, como a la cantidad inadecuada de importancia que se le da a las restricciones presupuestarias

⁸² Añadido por el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Laboral al Sistema de Justicia Laboral, "Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral," disponible en <https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf>

⁸³ Véase "LINEAMIENTOS para la operación del Consejo de Coordinación para la implementación de la reforma al Sistema de Justicia Laboral," art. 10, sec. II, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565089&fecha=05/07/2019

⁸⁴ <https://www.milenio.com/policia/judicatura-federal-da-a-conocer-nuevos-jueces-en-materia-de-trabajo>

autoimpuestas. Por ejemplo, dentro del Plan Integral de la Primera Etapa del Sistema Judicial Federal, la determinación de la dotación de personal exigía comenzar los tribunales laborales colectivos con cierta cantidad de “personal mínimo” para que el presupuesto asignado “rindiera más”.⁸⁵ Considerando la amplia resistencia a las reformas laborales de los partidos de oposición, las grandes empresas y los sindicatos de protección, el Gobierno mexicano tiene que proporcionar una dotación de personal robusta a las instituciones responsables de erradicar el sistema laboral antiguo para que los y las trabajadores puedan confiar en que las reformas son reales.

Por último, aunque al Artículo Quinto Transitorio de la Reforma Laboral de 2019 permite una introducción gradual de los centros de conciliación y tribunales laborales a lo largo de tres años, hay preocupaciones graves sobre lo retrasada que está la última etapa en lo relativo a las y los trabajadores manufactureros en el campo de la exportación⁸⁶ y las controversias laborales frecuentes. La primera etapa de implementación solo incluye a ocho entidades federativas (Campeche, Chiapas, Durango, Hidalgo, México, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas). Los 23 estados restantes y la Ciudad de México no están programados para empezar la implementación hasta el cuarto trimestre de 2021 y mediados de 2022. Aunque el Anexo-23-A del T-MEC no prohíbe expresamente un enfoque gradual para establecer instituciones de reforma laboral, el tercer párrafo del Anexo indica la expectativa de que la implementación debería establecerse sustancial y ampliamente cuando el T-MEC entre en vigencia.⁸⁷

Dado que el Gobierno mexicano ya ha mostrado que las etapas de la implementación pueden enmendarse,⁸⁸ el Gobierno estadounidense debería abogar por una reorganización de las entidades federativas incluidas en las etapas de implementación restantes, para que el calendario de implementación modificado se apegue más estrechamente al objetivo del Anexo 23-A.

a. Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral

De conformidad con los requisitos establecidos en las reformas constitucionales de 2017, y la Ley Laboral Federal de 2019, el 3 de octubre de 2019, se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de ley para establecer el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (Centro

⁸⁵ Consejo de la Judicatura Federal, “Plan Integral de la Primera Etapa (2020)” p. 46, disponible en <https://docplayer.es/198685389-Engrose-de-punto-para-acuerdo.html>.

⁸⁶ Las cifras del personal de servicio y minería no estaban disponibles para ser analizadas en el INEGI cuando se elaboró este informe.

⁸⁷ T-MEC, Capítulo 23, Anexo 23-A “Worker Representation in Collective Bargaining in Mexico” (“Representación de trabajadores en la negociación colectiva en México”), p. 23-A-3, disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>

⁸⁸ Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Celebran Tercera Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, 27 de julio de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/profedet/articulos/celebra-tercera-sesion-ordinaria-del-consejo-de-coordinacion-para-la-implementacion-de-la-reforma-al-sistema-de-justicia-laboral?idiom=es>. Lamentablemente, las actas de esta reunión aún no se han hecho públicas.

Federal).⁸⁹ El proyecto de ley fue aprobado el 29 de octubre y publicado en el Diario Oficial el 6 de enero de 2020.⁹⁰

Confirmó al Centro Federal como un organismo público descentralizado de la Administración pública federal con su propia personalidad y activos jurídicos, y con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de toma de decisiones y administrativa. El Centro Federal tendrá su sede principal en la Ciudad de México, con delegaciones en cada entidad federativa.

Los principales objetivos del Centro Federal son 1. establecer y operar centros de conciliación federal para controversias individuales y colectivas, 2. registrar, a nivel nacional, todos los contratos colectivos de trabajo, organizaciones sindicales y sus estatutos y reglamentos de trabajo internos, y 3. verificar procedimientos sindicales democráticos.

El 29 de julio de 2020 el Senado designó a Alfredo Domínguez Marrufo como titular del Centro Federal.⁹¹ El 7 de agosto de 2020, la Junta directiva del Centro Federal celebró su reunión inaugural,⁹² en la que aprobó la ley orgánica del Centro Federal, la cual expone su estructura y procedimientos generales.⁹³

El 4 de septiembre de 2020, el Centro Federal anunció su propósito, y el procedimiento que se ha de usar, para ocupar 142 puestos —50 funcionarios de conciliación y otros 92 puestos— para sus delegaciones en Campeche, Ciudad de México, Chiapas, Durango, Estado de México, Hidalgo, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.⁹⁴

⁸⁹ Que expide la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, a cargo del diputado Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo, del Grupo Parlamentario del PES, 3 de octubre de 2019, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/oct/20191003-III.html>.

⁹⁰ Cámara de Diputados de México, Aprueban expedir la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, 29 de octubre de 2019, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Octubre/29/3545-Aprueban-expedir-la-Ley-Organica-del-Centro-Federal-de-Conciliacion-y-Registro-Laboral>; DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, Diario Oficial, 6 de enero de 2020, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583502&fecha=06/01/2020

⁹¹ Senado de la República, Designa Senado a Alfredo Domínguez Marrufo como titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, 29 de julio de 2020, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/48743-designa-senado-a-alfredo-dominguez-marrufo-como-titular-del-centro-federal-de-conciliacion-y-registro-laboral.html>.

⁹² Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral terminará con simulación que perjudica a trabajadores y empleadores: Luisa Alcalde, 7 de agosto de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/centro-federal-de-conciliacion-y-registro-laboral-terminara-con-simulacion-que-perjudica-a-trabajadores-y-empleadores-luisa-alcalde>.

⁹³ Acuerdo por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, disponible en http://www.dof.gob.mx/2020/CFCL/ESTATUTO_ORGANICO_CFCRLpdf

⁹⁴ CONVOCATORIA Pública y Abierta 01-08/2020 del Concurso de Selección para Puestos Sustantivos del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, Diario Oficial, 4 de septiembre de 2020, disponible en

La Junta ha solicitado el informe final y las métricas subyacentes usadas por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para “calcular la carga de trabajo de las conciliaciones, registros y verificaciones, a fin de prever el presupuesto requerido para el primer año de operación” según lo abordado en la Sección 2.1 de la Estrategia Nacional,⁹⁵ para evaluar si los niveles de conciliador y personal sustantivo del Centro Federal son adecuados, pero aún tienen que recibir una respuesta. Cabe destacar que en junio de 2019 la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tenía un personal integrado por 2,152 personas, y en ese entonces solicitaba a 600 personas más para manejar un atraso de 1,700 casos colectivos y 439,700 casos individuales.⁹⁶ Para crear confianza en el nuevo sistema, se debe dotar la suficiente cantidad de personal a las instituciones reformistas.

El Décimo Quinto Artículo Transitorio de la Reforma Laboral de 2019 requería que los puestos del Centro Federal estuvieran disponibles al personal de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (CAB, por sus siglas en inglés). Dados las antiguas preocupaciones acerca de la corrupción y la ineficacia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje,⁹⁷ y la debilidad generalizada de los mecanismos de anticorrupción mexicanos señalados por observadores internacionales,⁹⁸ simplemente transferir al personal de las Juntas de Conciliación y Arbitraje al Centro Federal suscitaría graves dudas acerca de la integridad de la nueva institución. La Junta solicita que la ILC monitoree y presente informes sobre dichas transferencias.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5599747&fecha=04/09/2020; Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral publica convocatorias para selección de personal, 7 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/stps/prensa/centro-federal-de-conciliacion-y-registro-laboral-publica-convocatorias-para-seleccion-de-personal>

⁹⁵ “Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral”, disponible en <https://reforma laboral.stps.gob.mx/Documentos/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf>.

⁹⁶ Se rezaga JFCA con expedientes laborales, *El Norte*, 26 de agosto de 2019, disponible en <https://www.elnorte.com/se-rezaga-jfca-con-expedientes-laborales/ar1753923?referer=7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->. Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Recomendación general 41/2019, 14 de octubre de 2019, disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-10/Rec-41-gral.pdf> (donde se señala que los retrasos procesales violan la obligación constitucional de las autoridades estatales de fomentar, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos).

⁹⁷ Graciela Bensusán y Arturo Alcalde, El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas, Friedrich Ebert Stiftung México, junio de 2013, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10311.pdf>; Tequila J. Brooks, The Challenge of Corruption in Global Supply Chains: Compliance Risks Posed by Labor Protection Contracts in Mexico, *International Law News* (“El desafío de la corrupción en cadenas de suministro mundiales: riesgos de cumplimiento que plantean los contratos de protección laboral en México”), *International Law News*, Vol. 46 N.º 4 (verano de 2018); disponible en https://www.researchgate.net/publication/327405068_The_Challenge_of_Corruption_in_Global_Supply_Chains_Compliance_Risks_Posed_by_Labor_Protection_Contracts_in_Mexico.

⁹⁸ Véase Gina Hinojosa y Maureen Meyer, The Future of Mexico’s National Anti-Corruption System (“El futuro del sistema nacional anticorrupción de México”), Oficina de Washington sobre asuntos de América Latina, agosto de 2019, disponible en <https://www.wola.org/analysis/report-anticorruption-lopez-obrador-mexico/>.

El 28 de noviembre de 2020, el Centro Federal, junto con los centros de conciliación locales y los tribunales laborales locales y federales, empezó a operar en siete entidades federales: Campeche, Chiapas, Durango, Estado de México, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas. En Hidalgo solo el Centro Federal y los tribunales laborales federales comenzaron a operar.⁹⁹

b. La necesidad de implementar reformas de las entidades federativas

Teniendo en cuenta el deseo de implementar simultáneamente los centros de conciliación y tribunales laborales federales y locales en las entidades federativas,¹⁰⁰ los estados tienen que implementar de inmediato las reformas constitucionales, jurídicas y presupuestarias necesarias para permitir el establecimiento de centros de conciliación y tribunales laborales locales. De lo contrario, existe un riesgo grave de atrasar aún más la implementación, o un conjunto de sistemas incoherentes en los estados en que los casos federales se abordan usando centros de conciliación y tribunales laborales, y mientras los casos se abordan usando el antiguo sistema de Junta de Conciliación y Arbitraje.¹⁰¹

El Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Laboral al Sistema de Justicia Laboral (Consejo de Coordinación) destacó esta necesidad en el inciso de Acción 1.2 en su Estrategia nacional. El Consejo de Coordinación tomó nota del Segundo Artículo de las disposiciones transitorias del Decreto Constitucional del 24 de febrero de 2017, el cual prevé:

Segundo. El Congreso de la Unión y las asambleas legislativas de las entidades federales deberán llevar a cabo los ajustes legislativos correspondientes para cumplir con las disposiciones de este Decreto, dentro de un plazo de un año de haber entrado en vigor.

⁹⁹ ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona diversas disposiciones, en relación con la implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral, Diario Oficial de la Federación, 17 de noviembre de 2020, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605077&fecha=17/11/2020

¹⁰⁰ Véase Lineamientos para la operación del Consejo de Coordinación para la implementación de la reforma al Sistema de Justicia Laboral, 5 de julio de 2020, Artículo 10, Sec. II, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565089&fecha=05/07/2019.

¹⁰¹ A diferencia de EE. UU., donde todos los trabajadores del sector privado con excepciones definidas están amparados por la ley laboral federal, en México el Gobierno federal solo tiene la competencia sobre las y los trabajadores del sector privado en industrias específicas definidas en el Art. 123.A.XXXI de la Constitución. Dado que las líneas jurisdiccionales a veces no están claramente delimitadas, es común que los contratos colectivos de trabajo se registren ante autoridades federales y estatales, lo que hace que las demandas de trabajadores sean más difíciles. Esta dificultad se combina con el uso de los acuerdos de subcontratación ("*outsourcing*"), los cuales permiten a las empresas manufactureras trasladar su fuerza laboral a la jurisdicción estatal, la cual a menudo es menos transparente y más indulgente.

En mayo de 2019 el Consejo de Coordinación interpretó lo anterior como un requisito para que las entidades federativas implementen las reformas necesarias antes de diciembre de 2019.¹⁰² Desde entonces, el Consejo de Coordinación en varias ocasiones ha exhortado a los estados a que implementen las reformas necesarias.¹⁰³

A julio de 2020 solo había una adopción irregular de las reformas necesarias. El borrador de las actas de la reunión del Consejo de Coordinación el 17 de julio de 2020¹⁰⁴ describe el trabajo que aún tiene que realizarse:

- Reforma constitucional en entidades federativas:
 - 6 constituciones de entidades federativas no requerían reformas;
 - 14 entidades federativas habían llevado a cabo las reformas constitucionales necesarias;
 - 12 entidades federativas se encontraban en distintas etapas de introducir las reformas; y
 - Michoacán, que al parecer no había empezado a contemplar las reformas necesarias.

- Reformas a sistemas judiciales locales en entidades federativas:
 - 6 entidades federativas ya habían armonizado sus leyes orgánicas;
 - en 6 entidades federativas se presentaron las reformas al Congreso local;
 - 19 entidades federativas no habían introducido la reforma porque aún estaba siendo analizada; y
 - Michoacán, que al parecer no había empezado a contemplar las reformas necesarias.

- Reformas a centros de conciliación locales en entidades federativas:
 - 6 entidades federativas ya habían armonizado sus leyes orgánicas;
 - 7 entidades federativas habían presentado reformas al Congreso local; y
 - 19 entidades federativas no habían introducido reformas.¹⁰⁵

¹⁰² Estrategia Nacional para la Implementación del Sistema de Justicia Laboral, disponible en <https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/EstrategiaNacionalReformaLaboral.pdf>

¹⁰³ Véase Acuerdo 15-29/11/2019, disponible en <https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/Acuerdo-15-29112019.pdf>; Acuerdo 03-17/01/2020, disponible en https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/Acuerdo_03-17012020.pdf

¹⁰⁴ STPS, Celebran Tercera Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, 27 de julio de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/profedet/articulos/celebra-tercera-sesion-ordinaria-del-consejo-de-coordinacion-para-la-implementacion-de-la-reforma-al-sistema-de-justicia-laboral?idiom=es>.

¹⁰⁵ El borrador de las actas del Consejo de Coordinación de “Acta De La Tercera Sesión Ordinaria 2020, 17 de julio de 2020”, página 3.

Una preocupación específica, con respecto a la cual la Junta solicitó pero no recibió información, se refiere a establecer un sistema de conciliadores privados como alternativa a los Centros de Conciliación Locales requeridos por ley.¹⁰⁶ No está claro cómo se está estructurando este sistema, quién lo está pagando, cómo se está contratando, capacitando y remunerando a los conciliadores; y si se requerirá o presionará a los trabajadores agotar la conciliación privada antes de recurrir al Centro de Conciliación Local.

c. Implementación por etapas de los centros de conciliación y tribunales laborales

Antes de la creación del Centro Federal, el Consejo de Coordinación estableció que los centros de conciliación y los tribunales laborales federales y locales serán implementados gradualmente a lo largo de un plazo de tres años. En su reunión de julio de 2019 el Consejo de Coordinación estableció tres etapas anuales que constaban de diez entidades federativas en la primera etapa, once en la segunda y once en la tercera. Las entidades federativas de la primera etapa fueron elegidas, en parte, debido a un análisis llevado a cabo por el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). El CJF había recopilado información de las Juntas de Conciliación y Arbitraje federales y locales con respecto a la cantidad promedio de casos que cada entidad federativa había recibido a lo largo de los últimos tres años. Se seleccionaron a las entidades federativas con los niveles más bajos de casos —junto con las entidades federativas que se ofrecieron— para conformar la primera etapa.¹⁰⁷ Aunque no se proporcionó en las actas, al parecer el programa de las etapas no solo sobrecargó las etapas iniciales con entidades federativas que tenían niveles bajos de controversias laborales, sino que colocó en la tercera etapa una cantidad considerable de entidades federativas con altas concentraciones de trabajadores en la industria manufacturera y tasas altas de controversias laborales.

¹⁰⁶ Conciliadores contribuirán a la estabilidad laboral en las empresas, *Edomex Informa*, 31 de agosto de 2020, disponible en <http://edomexinforma.com.mx/2020/08/conciliadores-contribuiran-a-la-estabilidad-laboral-en-las-empresas/>; Presentan programas que impulsan la conciliación y vinculación de empleo, *Así Sucede*, 31 de octubre de 2020, disponible en <https://asisucede.com.mx/presentan-programas-que-impulsan-la-conciliacion-y-vinculacion-de-empleo/>

¹⁰⁷ Consejo de Coordinación, Acta De La Primera Sesión Ordinaria 2019, 5 de julio de 2019, página 3, disponible en https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/Acta_de_la_Primer_Sesion_Ordinaria.pdf

Si bien el Consejo de Coordinación ha modificado varias veces el programa de implementación en los últimos 18 meses, al elaborar este informe se reportó que el programa de implementación era el siguiente:

Tabla 2		
Centros de conciliación y tribunales laborales locales y federales actuales		
Programa de implementación		
Primera etapa: noviembre de 2020	Segunda etapa: 1.º de octubre de 2021	Tercera etapa: 1.º de mayo de 2022
Campeche	Aguascalientes	Chihuahua
Chiapas	Baja California	Ciudad de México
Durango	Baja California Sur	Coahuila
Hidalgo*	Colima	Jalisco
México	Guanajuato	Michoacán
San Luis Potosí	Guerrero	Nayarit
Tabasco	Morelos	Nuevo León
Zacatecas	Oaxaca	Sinaloa
	Puebla	Sonora
	Querétaro	Tamaulipas
	Quintana Roo	Yucatán
	Tlaxcala	
	Veracruz	

* Hidalgo solo abrió centros de conciliación y tribunales laborales federales
Fuente: <https://reformalaboral.stps.gob.mx/index.html#container>

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2018 las entidades federativas de la Primera Etapa tenían aproximadamente la mitad de la cantidad de controversias laborales que las entidades federativas de la Segunda Etapa, y menos de un tercio que las entidades federativas de la Tercera Etapa. Del mismo modo, las entidades federativas de la Primera Etapa solo tenían el 61 por ciento de la cantidad de personal en la industria manufacturera que las entidades federativas de la Segunda Etapa, y el 31 por ciento de esta misma cantidad que las entidades federativas de la Tercera Etapa.¹⁰⁸

¹⁰⁸ INEGI, Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, 29 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/rellaborales/>

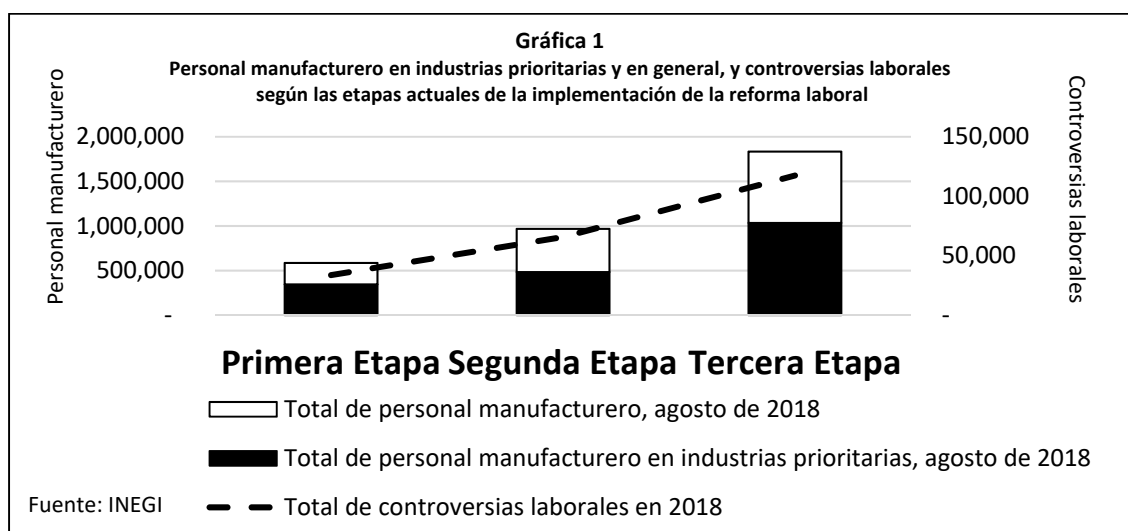
No solo está sobrecargada con trabajadores en la industria manufacturera la tercera etapa, sino que específicamente con trabajadores empleados en sectores industriales prioritarios del T-MEC, definidos en el Anexo 31-A del T-MEC como sectores que abarcan “productos y componentes aeroespaciales, autos y autopartes, productos cosméticos, mercancías de panadería elaboradas industrialmente, acero y aluminio, vidrio, cerámica, plástico, forjas, y cemento”.¹⁰⁹ Estas industrias se encuentran dentro de los siguientes códigos de 3 dígitos del Sistema de Clasificación de la Industria Norteamericana (NAICS, por sus siglas en inglés):

Industria prioritaria	Código del NAICS
Productos y componentes aeroespaciales	336
Automóviles y refacciones automotrices	336
Productos cosméticos	325
Productos industriales horneados	311
Acero y aluminio	331
Vidrio, cerámica y cemento	327
Plásticos	326
Piezas forjadas	332

Según la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera del INEGI, en agosto de 2018 (el último mes de verano de alto empleo disponible), las entidades federativas de la Primera Etapa solo tenían 345 mil trabajadores en sectores industriales de 3 dígitos del NAICS que abarcan los sectores manufactureros prioritarios del T-MEC. Las entidades federativas de la Segunda Etapa ven un aumento del 40 por ciento a 483 mil trabajadores. La Tercera Etapa, no obstante, tenía el triple de la cantidad de trabajadores en industrias manufactureras prioritarias en comparación con la Primera Etapa, y con 1.034 millones de trabajadores en industrias manufactureras prioritarias, un 25 por ciento más de trabajadores que la Primera y la Segunda Etapa combinadas.¹¹⁰

¹⁰⁹ USMCA (T-MEC), Anexo 31-A, p. 9, disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/31%20Dispute%20Settlement.pdf>. Las cantidades de personal de servicio y minería no estaban disponibles para ser analizadas en el INEGI cuando se elaboró este informe.

¹¹⁰ INEGI, Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera, disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/emim/2007/>



Según lo indicado en las Tablas 4 y 5, cada uno de los sectores industriales prioritarios vio la misma alta concentración de trabajadores.

Sector industrial	NAICS	Primera Etapa	Segunda Etapa	Tercera Etapa
Productos industriales horneados	311	24%	26%	49%
Productos cosméticos	325	21%	28%	52%
Plásticos	326	23%	29%	48%
Vidrio, cerámica y cemento	327	26%	23%	51%
Acero y aluminio	331	22%	22%	55%
Piezas forjadas	332	19%	25%	55%
Automóviles, refacciones automotrices, productos y componentes aeroespaciales	336	14%	25%	61%

Según lo indicado anteriormente, el Anexo-23-A del T-MEC no prohíbe expresamente un enfoque gradual para establecer instituciones de reforma laboral, pero el tercer párrafo del Anexo indica la expectativa de que la implementación debería establecerse sustancial y ampliamente cuando el T-MEC entre en vigencia.¹¹¹

¹¹¹ T-MEC, Capítulo 23, Anexo 23-A “Worker Representation in Collective Bargaining in Mexico” (“Representación de trabajadores en la negociación colectiva en México”). Página 23-A-3.

Tabla 5

Primera Etapa: noviembre de 2020	Entidad federativa	2018	Total de trabajadores empleados en el sector manufacturero según el NAICS y las entidades federativas								Todos los sectores manufactureros 31-33
			Agosto de 2018								
	Controversias laborales	Sectores manufactureros prioritarios (NAICS)								Total	
		311	325	326	327	331	332	336	Total		
	Campeche	1,465									5,923
	Chiapas	2,654									10,516
	Durango	2,292	3,723		987	1,548		994	26,077	33,329	56,464
	Hidalgo*	1,878	7,396	1,320	2,265	2,782	3,726	766	7,212	25,467	53,582
	México	13,959	52,202	26,849	36,803	14,843	7,522	26,391	50,549	215,159	323,959
	San Luis Potosí	4,194	11,195	1,019	6,215	3,126	6,882	2,171	40,913	71,521	99,039
	Tabasco	6,176									6,761
	Zacatecas	1,076									29,859
	Total Etapa 1	33,694	74,516	29,188	46,270	22,299	18,130	30,322	124,751	345,476	586,103
Segunda Etapa: octubre de 2021	Aguascalientes	3,050	6,069			2,006		1,887	36,371	46,333	79,428
	Baja California	8,704	5,923	3,743	20,333	6,318	5,178	23,204	29,126	93,825	304,226
	Baja California Sur	1,648									3,307
	Colima	939									7,270
	Guanajuato	16,461	25,589	10,684	16,786	3,477	3,439	6,088	72,637	138,700	207,784
	Guerrero	5,211									786
	Morelos	4,022									28,818
	Oaxaca	1,914									8,994
	Puebla	4,629	12,940	5,055	8,478	2,138	1,363	2,104	45,588	77,666	113,520
	Querétaro	8,445	8,434	5,983	11,596	3,080		5,762	40,648	75,503	115,971
	Quintana Roo	4,514									2,045
	Tlaxcala	645									33,617
	Veracruz	5,582	22,335	12,828	1,596	2,821	8,394	823	1,907	50,704	61,747
	Total Etapa 2	65,764	81,290	38,293	58,789	19,840	18,374	39,868	226,277	482,731	967,513
Tercera Etapa: mayo de 2022	Chihuahua	11,008	11,918	2,584	11,863	4,343	4,081	11,486	156,393	202,668	370,409
	México D. F.	33,842	25,565	26,065	13,739	2,615	1,739	6,802	6,912	83,437	144,273
	Coahuila	10,707	9,344	2,457	10,506	4,632	13,968	11,683	157,197	209,787	279,177
	Jalisco	22,415	46,548	18,608	17,565	3,948	2,569	14,386	25,928	129,552	230,303
	Michoacán	5,304	8,752	2,793	1,251	166			119	13,081	25,507
	Nayarit	1,512									5,538
	Nuevo León	18,250	31,331	12,195	22,841	22,812	21,449	27,598	74,603	212,829	335,317
	Sinaloa	5,195									31,070
	Sonora	10,711	14,710		5,048	1,617	1,476	5,602	34,103	62,556	122,466
	Tamaulipas	5,169	3,759	7,026	12,253	3,575		9,627	84,398	120,638	254,801
	Yucatán	4,329									35,518
	Total Etapa 3	117,434	151,927	71,728	95,066	43,708	45,282	87,184	539,653	1,034,548	1,834,379

Fuentes INEGI, Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera, <https://www.inegi.org.mx/programas/emim/2007/>; INEGI, Relaciones Laborales de Jurisdicción Local, 29 de septiembre de 2020 <https://www.inegi.org.mx/programas/rellaborales/>

Dado que el Gobierno mexicano ya ha mostrado que las etapas de la implementación pueden enmendarse,¹¹² el Gobierno estadounidense debería abogar por una reorganización de las entidades federativas incluidas en cada etapa de implementación restantes, para que el calendario de implementación modificado se apegue más estrechamente al objetivo del Anexo 23-A. Específicamente, los estados de Nuevo León y Tamaulipas deberían adelantar su fecha de implementación a octubre de 2021. Esto pondría a 15 entidades federativas en la Segunda Etapa de implementación y daría lugar a que las últimas dos etapas tengan mayor igualdad en las controversias laborales y los trabajadores en la industria manufacturera (usando las cifras de referencia de 2018).

Etapas reconfiguradas (en miles)	Controversias laborales	Trabajadores en sectores manufactureros prioritarios	Trabajadores en sectores manufactureros
Segunda Etapa	116	816	1,558
Tercera Etapa	121	822	1,499

d. Tribunales laborales federales

El 8 de julio de 2020 el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) adoptó un “Plan Integral de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral (Primera Etapa)” (en lo sucesivo, denominado “el Plan”).¹¹³ El Plan evaluó la carga de trabajo que se estima para los tribunales laborales federales y llegó a determinaciones sobre los niveles de personal apropiados.

Para determinar la cantidad apropiada de personal, el Plan analizó una serie de estimados y cálculos usando datos históricos de controversias laborales y otras experiencias procesales del sistema de justicia federal.

A lo largo del Plan existe una firme convicción de que la tecnología acortará los procesos y hará que el personal sea más eficiente, por lo que se requerirá menos personal. Dado que el Plan no proporciona una base de referencia que justifique por qué se descuentan estas supuestas eficiencias, es difícil en este momento evaluar en qué medida estas suposiciones podrían dar lugar a dotar de menos personal a los nuevos tribunales laborales. Sin embargo, si en las etapas

¹¹² Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Celebran Tercera Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, 27 de julio de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/profedet/articulos/celebra-tercera-sesion-ordinaria-del-consejo-de-coordinacion-para-la-implementacion-de-la-reforma-al-sistema-de-justicia-laboral?idiom=es>.

¹¹³ PLAN INTEGRAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EN MATERIA DE JUSTICIA LABORAL (PRIMERA ETAPA), 8 de julio de 2020, disponible en <https://www.cjf.gob.mx/micrositios/uirmjl/resources/planIntegralImplementacionReformaMateriaJusticiaLaboral.pdf>

iniciales estas suposiciones de eficiencia resultan ser incorrectas, se podrían ocasionar retrasos, y de hecho podría dar lugar a gastos adicionales.

Para calcular la duración promedio estimada de una audiencia laboral, la CJF se basó en sus experiencias en otros ámbitos procesales (Derecho mercantil y penal), y trianguló entre los dos ámbitos para llegar a la suposición de que el juicio laboral promedio duraría 4 horas. Suponiendo que las salas de los tribunales puedan ser usadas durante 10 horas al día, el Plan creó la siguiente suposición para las salas de tribunal y los jueces que conocerán casos individuales durante la Primera Etapa:¹¹⁴

Entidad federativa	Casos	Casos menos un 15% de resoluciones conciliatorias	Horas	Salas de tribunal	Redondeo de cálculos	Jueces:
Zacatecas	431	366	1,464	0.64	1	2
Durango	496	422	1,688	0.73	1	2
Chiapas	845	718	2,872	1.25	2	3
Campeche	982	835	3,340	1.46	2	3
San Luis Potosí	1,307	1,111	4,444	1.93	2	4
Tlaxcala	1,396	1,187	4,748	2.06	3	5
Hidalgo	1,477	1,255	5,020	2.18	3	5
Estado de México	1,798	1,528	6,112	2.66	4	6
Guanajuato	2,305	1,959	7,836	3.41	4	7
Tabasco	2,982	2,535	10,140	4.41	5	9

Además, el Plan supuso que los tribunales federales necesitarían una cantidad máxima de 10 salas de tribunal para ventilar asuntos colectivos y de huelgas. Sin embargo, el CJF descontó en gran medida esta cifra por las siguientes razones:

1. solo los estados de la Primera Etapa tendrán acceso a los tribunales laborales federales para conocer asuntos colectivos, mientras que las 23 entidades federativas restantes continuarán bajo el sistema laboral antiguo;
2. no habrá un retraso de casos para los nuevos tribunales;
3. solo los sindicatos que poseen una Certificación de Representación tendrán acceso a los tribunales laborales;
4. la CJF considera que algunos casos colectivos todavía usarán el proceso conciliatorio, aunque esto no se requiera en la mayoría de los casos.

¹¹⁴ En el momento de la evaluación se supuso que Guanajuato y Tlaxcala todavía formaban parte de la Primera Etapa.

Basándose en estas suposiciones, la CJF, en cambio, determinó que solo la cantidad mínima de 3 salas de tribunal serían necesarias para conocer asuntos colectivos. Proporcionar una cantidad mínima de personal haría que el presupuesto “rindiera” más.¹¹⁵

La CJF asignó un total de 404 empleados a todos los tribunales laborales para tratar asuntos individuales, incluidos 46 jueces, 95 secretarios, 39 actuarios, 99 funcionarios y 125 asistentes técnicos y administrativos. Para todos los tribunales laborales que tratan asuntos colectivos, la CJF asignó 5 jueces, 31 secretarios, 8 secretarios de tribunal, 23 funcionarios, 21 asistentes técnicos y administrativos, suma que asciende a 88 empleados.

En el caso de los jueces, 2,172 personas solicitaron los puestos y el 9 de noviembre de 2020 45 jueces fueron contratados. La CJF alcanzó su objetivo de igualdad de género con 22 jueces de sexo masculino y 23 de sexo femenino.¹¹⁶ Once tribunales laborales federales empezaron operaciones en los ocho estados de la Primera Etapa el 18 de noviembre junto con el Centro Federal.¹¹⁷

d. Actividades de aumento de capacidad necesarias para apoyar a México en la implementación de su reforma laboral y el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral

La reforma de México de su sistema de justicia laboral y la expansión de sus derechos laborales y democracia en el lugar de trabajo es una importante iniciativa histórica y de gran envergadura que requeriría un enorme esfuerzo en cualquier circunstancia. Dichas circunstancias se han vuelto aún más difíciles por la pandemia del coronavirus. A pesar de estos desafíos, el Gobierno mexicano ha continuado sus gestiones de crear las instituciones requeridas, de reformar reglamentos y prácticas y de empezar a poner nuevos y más amplios derechos en las manos de los trabajadores mexicanos.

Reconociendo la magnitud de los desafíos que México enfrenta en este contexto, el Congreso de los EE. UU. asignó \$180 millones en fondos suplementarios a la Secretaría de Trabajo de EE. UU. (DOL, por sus siglas en inglés) para apoyar reformas al sistema de justicia y derechos

¹¹⁵ PLAN INTEGRAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EN MATERIA DE JUSTICIA LABORAL (PRIMERA ETAPA), 8 de julio de 2020, p. 46, disponible en <https://www.cjf.gob.mx/micrositios/uirmjl/resources/planIntegralImplementacionReformaMateriaJusticiaLaboral.pdf>

¹¹⁶ Judicatura Federal da a conocer los nuevos jueces en materia de trabajo, *Milenio*, 9 de noviembre de 2020, disponible en www.milenio.com/policia/judicatura-federal-da-a-conocer-nuevos-jueces-en-materia-de-trabajo

¹¹⁷ ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona diversas disposiciones, en relación con la implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral, 17 de noviembre de 2020, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605077&fecha=17/11/2020

laborales en México a través de ayuda técnica, subsidios y otros acuerdos bilaterales.¹¹⁸ Estos fondos están disponibles para el 2020 y los siguientes tres años. Antes de esta asignación, la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales (ILAB, por sus siglas en inglés) del DOL había otorgado subvenciones a varias organizaciones para apoyar los derechos laborales en México con fondos asignados para los años fiscales 2018 y 2019. Estas subvenciones ascendían a una suma de \$41 millones, con la mayoría de los fondos destinados a proyectos para abordar problemas como el trabajo infantil, el trabajo forzado y la defensa de trabajadores agrícolas vulnerables.¹¹⁹ La mayoría de estas subvenciones son continuas.

Con los nuevos fondos de 2020, la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales pretende destinar \$20 millones adicionales a IMPAQ International, para añadir a los \$10 millones otorgados al grupo con los fondos de 2018 y 2019. Esta subvención está prevista para asistir a la Secretaría de Trabajo (STPS) mexicana y al nuevo Centro Federal en digitalizar todos los contratos colectivos de trabajo y documentos de registro sindicales, en crear información y sistemas de registro transparentes, en capacitar a funcionarios laborales y en desarrollar un enfoque multifacético usando análisis de datos y otras herramientas para ayudar a detectar y combatir la evasión de leyes, la corrupción y la ineficacia, y a identificar unidades de inspección con necesidades de capacitación y aumento de capacidades. La subvención también apoyará al nuevo Centro Federal en la creación de una estructura de servicio civil profesional. La Oficina de Asuntos Laborales Internacionales también otorgó \$750,000 a IMPAQ para ayudar a México en el proceso de poner a disposición del público los documentos archivados en las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La Oficina de Asuntos Laborales Internacionales otorgó \$664,660 al Servicio Federal de Mediación y Conciliación (FMCS, por sus siglas en inglés) para fortalecer la capacidad institucional de los organismos de conciliación, incluidos el Centro Federal y los Centros de Conciliación Locales.

La Oficina de Asuntos Laborales Internacionales también está en proceso de otorgar cuatro subvenciones adicionales con fondos de 2020.¹²⁰ Una subvención de \$3 millones se otorgará a un proyecto llamado “Comprometiendo a los patrones del sector automotriz de México en la implementación de la reforma de la legislación laboral”. La segunda subvención de \$10 millones se otorgará para crear conciencia sobre los nuevos sistemas laborales entre los trabajadores, patrones y líderes sindicales. La tercera subvención de \$10 millones financiará el trabajo para mejorar el acceso eficaz a la justicia de los trabajadores y la realización de sus derechos

¹¹⁸ Ley Pública de Estados Unidos N.º 116-113 (29 de enero de 2020), Título IX: Ley de Asignaciones Suplementarias del T-MEC, 2019. Disponible en <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/5430/text/pl>

¹¹⁹ Grants.gov/ILAB/archived. Disponible en <https://www.grants.gov/search-grants.html?agencies%3DDOL%7CDepartment%20of%20Labor?keywords=ilab>

¹²⁰ Subvenciones y contratos/oportunidades actuales del ILAB. Disponible en <https://www.dol.gov/agencies/ilab/resources/grants>

laborales. Dicho todo esto, casi \$50 millones de los \$180 millones asignados por el Congreso de los EE. UU. se habrán comprometido para finales de 2020.¹²¹

Los fondos que ya se han comprometido y los que se otorgarán en 2020 se han previsto para abordar problemas continuos importantes con los derechos laborales en México. Sin embargo, hay desafíos grandes y evidentes que fueron un enfoque del Anexo 23-A del T-MEC que aún no han sido abordados por las subvenciones de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales. Estos se relacionan directamente con la expansión de la democracia sindical y los derechos de los trabajadores, la reforma del sistema de justicia laboral y la aplicación eficaz de las leyes laborales. Si la Secretaría de Trabajo y la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales han de desempeñar sus supuestos papeles de apoyar a México en la implementación de su reforma laboral y en el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral conforme al T-MEC, estas brechas deberían abordarse como prioritarias y con suficientes fondos.¹²² Abordamos dos de estas brechas en este informe interino.

1. Apoyo a los derechos de los trabajadores mexicanos para organizar sindicatos representativos y participar en negociación colectiva relevante

La capacidad de los y las trabajadores mexicanos de organizarse en sindicatos de su preferencia y participar en negociaciones colectivas que representen sus intereses se ha visto drásticamente restringida por el sistema corporativista, la resistencia de los patrones y el fraude total a través de los contratos de protección, según lo discutido anteriormente. Estos problemas se habían identificado desde hace mucho tiempo, y el objetivo clave de la reforma constitucional mexicana de 2017 y de la reforma de la legislación laboral de 2019 era dismantelar dicho sistema y reformar las relaciones industriales para empoderar a los trabajadores con miras a mejorar sus salarios y condiciones de trabajo. El presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador ha prometido “restaurar la democracia en los sindicatos y alcanzar una negociación colectiva real” y coloca a la reforma como una parte fundamental de su mandato para llevar a cabo la cuarta transformación del sistema político mexicano.¹²³ Los compromisos forman parte de las obligaciones que México ha asumido conforme al T-MEC.

¹²¹ Secretaría de Trabajo de EE. UU. “Asistencia técnica actual de la Secretaría de Trabajo (DOL)/Oficina de Asuntos Laborales Internacionales (ILAB) de EE. UU. en México”, 22 de septiembre de 2020, presentado a la Junta en respuesta a una solicitud de información.

¹²² Aunque este informe se enfoca en el financiamiento específicamente asignado en la Ley de Implementación del T-MEC, nuestras preocupaciones se extienden a los fondos actuales y futuros que proceden del Gobierno estadounidense, incluyendo a la Secretaría de Gobierno (DOS, por sus siglas en inglés), USAID, la Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés) y el Club Financiero de Desarrollo Internacional (IDFC, por sus siglas en inglés), y a través de instituciones multilaterales como la OIT, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Interamericano.

¹²³ Carta a Richard Neal, presidente del Comité de Medios y Arbitrios, Cámara de Representantes de EE. UU., 14 de octubre de 2019. Disponible en

Lograr una verdadera libertad para las y los trabajadores de organizarse en sindicatos y participar en negociaciones colectivas significativas es un desafío en cualquier país, incluso en Estados Unidos, porque quiere decir que los trabajadores tendrán una voz real en determinar la distribución de utilidades dentro de una empresa y en última instancia la participación del trabajo en el ingreso nacional. La redistribución y que las y los trabajadores tengan un poder de decisión mejorado sobre las condiciones de trabajo provoca resistencia. Lograr la libertad y la democracia sindical y el derecho a negociar colectivamente requiere leyes claras y justas que garanticen estos derechos y una aplicación eficaz de las leyes por parte del gobierno. También requiere un gran aumento de capacidad para que las y los trabajadores entiendan y tengan confianza en estos derechos y desarrollen las estrategias y las tácticas que puedan superar la resistencia. Solo un porcentaje muy limitado de los fondos de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales a la fecha se ha asignado para abordar estos desafíos. A menos que se destinen recursos adicionales importantes para apoyar a que los trabajadores ejerzan sus derechos, es poco probable que la oportunidad histórica presentada por la reforma laboral mexicana alcance sus objetivos.

Una forma prometedora de aumentar la capacidad necesaria sería que la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales convoque propuestas para que los sindicatos de México y Estados Unidos se organicen de manera transfronteriza. Dentro de sectores industriales, los sindicatos en ambos lados de la frontera se enfrentan a problemas similares y a veces a los mismos patrones. En este contexto cabe recordar que desde 1935 ha sido la “política declarada” de los Estados Unidos la de “alentar la práctica y los procesos de la negociación colectiva y [proteger] el ejercicio de plena libertad sindical de los trabajadores, la organización autónoma y la designación de representantes de su propia elección, con el fin de negociar las condiciones de su empleo u otra ayuda o protección mutuas”.¹²⁴ Como se indicó líneas arriba, el presidente mexicano se ha comprometido a objetivos equivalentes para México, y los Estados Unidos. México y Canadá se han obligado a llevar a cabo este trabajo a través del Artículo 23 y el Anexo 23-A del T-MEC, comprometiéndose a comerciar solo bienes producidos en cumplimiento de los derechos laborales.¹²⁵

Una forma eficaz de apoyar el logro de estos objetivos sería que los sindicatos en ambos lados de la frontera compartan su experiencia, investigación y análisis, planeación estratégica, recursos de afiliados y formación de organizadores para un aumento real de capacidades y sentar las bases de la organización conjunta y/o las campañas de negociación. Los trabajadores mexicanos que procuran ejercer sus derechos conforme a la nueva ley laboral cuentan con

<https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/10.17.19%20AML%20Neal%20letter.pdf>

¹²⁴ Ley Nacional de Relaciones Laborales de Estados Unidos, Sección 1. Disponible en <https://www.nlr.gov/guidance/key-reference-materials/national-labor-relations-act#:~:text=Congress%20enacted%20the%20National%20Labor,businesses%20and%20the%20U.S.%20economy>.

¹²⁵ Artículo 23 y Anexo 23-A del T-MEC. Disponible en <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23%20Labor.pdf>

pocas opciones para aprender cómo implementar la nueva ley al tiempo que crean relaciones más democráticas en el lugar de trabajo. Se requiere apoyo para el aumento de capacidad en el que sindicatos estadounidenses y organizaciones de apoyo laboral colaboren con las y los activistas laborales mexicanos, sindicalistas y bases de trabajadores para fomentar la democracia sindical y la negociación colectiva. Cumplir la promesa de la nueva legislación requiere capacitación en conceptos básicos de sindicalismo como investigación, sindicalización, administración sindical democrática y transparente, negociación colectiva, y negociación y administración de contratos. También se podría considerar la participación de los sindicatos canadienses.

Para ilustrar como la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales podría apoyar esto, esta entidad podría establecer una reserva general de fondos lo suficientemente grande como para tener un efecto real y convocar propuestas de coaliciones sindicales transfronterizas en varios sectores industriales para llevar a cabo estas actividades. A modo de ejemplo, una reserva de \$40 millones podría permitir subvenciones de hasta \$10 millones para otorgarse como subvenciones individuales a coaliciones en una serie de sectores industriales. Para las coaliciones sindicales podría ser útil invitar a un proveedor de servicios experto a la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales a fin de que los ayude en la preparación de propuestas y el monitoreo. La convocación de propuestas podría cubrir a todos los sectores industriales o enfocarse en los siguientes sectores industriales prioritarios: automotriz y refacciones, aeroespacial, telecomunicaciones, electrónica, minería y otros identificados en la ley de implementación y el Anexo 31-A del T-MEC.

Una evaluación independiente reciente de subvenciones anteriores de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales concentrada en mejorar los derechos laborales y las condiciones en socios comerciales concluyó que aquellas dirigidas a trabajadores, sindicatos y federaciones laborales tendían a tener una mayor eficacia en alcanzar los objetivos que las dirigidas a gobiernos o patrones y recomendó que la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales aumentara la cuota de sus proyectos con trabajadores, sindicatos o federaciones como el objetivo principal de proyectos.¹²⁶ A la fecha, solo se ha dirigido el 17 por ciento (\$15 millones de \$89 millones) de las subvenciones de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales otorgadas en 2018 y 2019 o pendientes de ser otorgadas en 2020 para aumentar las capacidades sindicales. Cabe señalar que, en julio de 2020, miembros del grupo de trabajo del T-MEC de la Cámara de Representantes de EE. UU. y todos los miembros demócratas del Comité de Medios y Arbitrios de esta Cámara enviaron un comunicado al Representante Comercial y al Secretario de Trabajo de EE. UU. para expresar profunda preocupación de que los \$180 millones en recursos suplementarios otorgados para implementar el T-MEC no se estaban usando para apoyar “las actividades de aumento de capacidad enfocadas en los

¹²⁶ *Mathematica* (septiembre de 2020). “Informe final de la evaluación sintética de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales”. Disponible en https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/research_file_attachment/ILAB_synthesis_review_report_public_final.pdf

trabajadores requeridas urgentemente en México”, según lo previsto.¹²⁷ Esta es un área que claramente requiere más asignación de fondos.

2. Asistencia técnica para aumentar la capacidad de los inspectores laborales mexicanos

Otra área que requiere una cantidad considerable de apoyo adicional es la asistencia técnica para aumentar la capacidad de los y las inspectores laborales mexicanos a fin de que puedan llevar a cabo sus obligaciones en la aplicación de los nuevos derechos laborales. Los antiguos problemas con el financiamiento, la capacitación y el enfrentamiento contra la corrupción en la inspección laboral han sido obstáculos permanentes para que los trabajadores puedan ejercer sus derechos laborales.¹²⁸ Por otra parte, la capacitación previa de los inspectores laborales estaba orientada al sistema corporativista y a las prácticas de cumplimiento que eran considerablemente distintas y menos exigentes que la aplicación que se requerirá conforme al nuevo sistema de justicia laboral y los derechos ampliados para los trabajadores. Según lo indicado por miembros de la Cámara de Representantes en su carta de julio de 2020 a la Secretaría de Trabajo y la Oficina del Representante Comercial, “El actual sistema laboral se caracteriza por una supresión generalizada de poder de decisión auténtico y democrático de los trabajadores por parte de patrones, de sindicatos de protección comprados por los patrones para controlar su fuerza laboral y de funcionarios gubernamentales que se oponen sistemáticamente a los intentos de los trabajadores de crear organizaciones laborales independientes y democráticas”.¹²⁹ En esas circunstancias, un enfoque de “aquí no pasa nada” en la inspección laboral no satisfará lo que exige la reforma laboral en México.

El Artículo 23.12 del T-MEC prevé cooperación entre Estados Unidos, México y Canadá para alcanzar los objetivos de derechos laborales del tratado de comercio, incluso a través de “intercambios específicos de experiencia y asistencia técnicas” (23.12.2.d) y a través de actividades orientadas a apoyar “cuerpos de inspectores y sistemas de inspección laborales,

¹²⁷ Carta a la Secretaría de Trabajo y la Oficina del Representante Comercial de EE. UU. (23 de julio de 2020). Disponible en

<https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/20200723%20House%20Ltr%20to%20DOL%20and%20USTR%20re%20USMCA%20Funding%20for%20Worker%20Centered%20Programs.pdf>

¹²⁸ Christine Murray, “Red tape, bad data and bribes endanger Mexico's workers” (“Trámites burocráticos, datos erróneos y sobornos ponen en peligro a los trabajadores mexicanos”, *Reuters*, 24 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/mexico-government-labor-exclusive-trfn-idUSKBN2861HP>; Silvia Arzate y Gabino Jiménez, “Si no se tiene una inspección poderosa no va a funcionar la reforma laboral: Magistrado Arturo Mercado”, *Más Reformas Mejor Trabajo*, 20 de julio de 2020, disponible en

<https://www.masreformasmejortrabajo.mx/index.php/entorno-laboral/reforma-laboral/item/2628-si-no-se-tiene-una-inspeccion-poderosa-no-va-a-funcionar-la-reforma-laboral-magistrado-arturo-mercado>

¹²⁹ Carta a la Secretaría de Trabajo y la Oficina del Representante Comercial de EE. UU. (23 de julio de 2020). Disponible en

<https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/20200723%20House%20Ltr%20to%20DOL%20and%20USTR%20re%20USMCA%20Funding%20for%20Worker%20Centered%20Programs.pdf>

incluyendo métodos y capacitación para mejorar el nivel y la eficacia de la aplicación de la ley laboral, el fortalecimiento de los sistemas de inspección laboral y ayudar a garantizar el cumplimiento de la legislación laboral” (23.12.5.h). Específicamente, México está creando un cuerpo de “verificadores e inspectores en procesos de democracia sindical”.¹³⁰ Un programa muy robusto de cooperación entre las Secretarías de Trabajo de Estados Unidos y México y el Centro Federal debería emprenderse lo antes posible para aprovechar el momento transformativo en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la creación del nuevo Centro Federal. También se podría invitar a que participen las instituciones laborales canadienses, el programa especializado de Administración Laboral de la OIT y los cuerpos robustos de inspectores laborales de América Latina.

La Secretaría de Trabajo de EE. UU. tiene algo de experiencia en la capacitación práctica y la creación de estrategias con cuerpos de inspectores laborales de otros países socios en tratados comerciales, por ejemplo con el Ministerio de Trabajo colombiano en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos. La actual transformación en México exige una participación más profunda y sostenida, con intercambio *in situ* y continuo de conocimiento, herramientas, estrategias y técnicas.

La aplicación eficaz de leyes y derechos laborales es un desafío en cualquier país, ya que requiere intervención gubernamental a favor de las y los trabajadores cuando patrones más poderosos se oponen a cumplir sus obligaciones. En décadas recientes ha habido avances importantes en el conocimiento sobre cómo aplicar estratégicamente la legislación laboral. Debería aprovecharse la experiencia importante adquirida en EE. UU, la OIT y algunos países latinoamericanos para ayudar a México en sus gestiones sin precedentes. Se requerirá financiamiento para cubrir gastos de viaje, salarios por tiempo dedicado a encargos que no sean habituales y por sustitutos para inspectores asignados a dichos encargos, el desarrollo de herramientas especializadas y material de capacitación, traducción e interpretación, etc. Un compromiso principal de fondos de la Oficina de Asunto Laborales Internacionales de la asignación suplementaria de \$180 millones sería una forma apropiada de ayudar a México en su transformación.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

México ha realizado avances importantes en la implementación de la reforma a la legislación laboral del 1.º de mayo de 2019, especialmente si se tiene en cuenta el impacto de la pandemia de Covid-19. Merecen reconocimiento las gestiones del gobierno de López Obrador, y especialmente el liderazgo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Centro Federal de Conciliación y Registro Contractual.

Al mismo tiempo, debe reconocerse que aún tienen que implementarse muchos de los cambios prometidos para mejorar las vidas de los y las trabajadores, particularmente en lo que respecta

¹³⁰ Programa Nacional de Capacitación en el Sistema de Justicia Laboral, sección 3.1.5., disponible en https://reformalaboral.stps.gob.mx/Documentos/PROGRAMA_NACIONAL_DE_CAPACITACION.pdf

a la democracia sindical, la libertad sindical, y la negociación colectiva. La mayoría de las y los trabajadores sindicalizados todavía no pueden elegir democráticamente a sus líderes o ratificar sus contratos colectivos de trabajo. El sistema de contratos de protección, sostenido por los pagos de patrones a líderes sindicales, permanece intacto en este momento. La Covid-19 ha causado miles de muertes y millones de pérdidas de trabajo. Las y los trabajadores que intentan afrontar estas condiciones exigiendo democracia sindical, salarios más altos o incluso equipo de protección han sido despedidos, encarcelados y —en una gran cantidad de casos— asesinados.

La Junta de Expertos Laborales Independientes de México está autorizada por ley a llegar a “una determinación de que México no está cumpliendo con sus obligaciones en materia laboral” conforme al T-MEC.¹³¹ Dado que las nuevas instituciones laborales de México empezaron a operar hace menos de un mes, no llegamos a tal determinación en este momento. Pero sí ofrecemos las siguientes recomendaciones para abordar los obstáculos legales, institucionales y políticos para el ejercicio de derechos fundamentales de trabajadores en México que identifica este informe.

RECOMENDACIONES

■ Erradicar la violencia contra los trabajadores

El Comité Laboral Interinstitucional y el Congreso de los EE. UU. deberán hacer todo lo posible para ayudar a México en poner fin a la vigilancia, el acoso, las amenazas, las detenciones, la violencia física y los asesinatos de trabajadores que ejercen sus derechos protegidos, tanto a nivel federal como estatal. Las gestiones de la reforma a la legislación laboral se entorpecen cada vez que ocurre un incidente.

■ Fomentar la transparencia

Siempre que los y las trabajadores no tengan acceso eficaz a documentos clave que definen sus derechos —sus contratos colectivos de trabajo y los estatutos e informes financieros de sus sindicatos—, será difícil establecer una democracia sindical eficaz. Publicar estos documentos en el internet es un paso hacia adelante, pero no garantiza el acceso. El Comité Laboral Interinstitucional y el Congreso de los EE. UU. deben monitorear detenidamente como México implementa las disposiciones pertinentes de la Ley Federal del Trabajo,¹³² incluyendo los informes de inspectores laborales, a fin de determinar si se está cumpliendo la legislación y si los trabajadores pueden obtener, leer y entender estos documentos.

¹³¹ Ley de Implementación del T-MEC, Sec. 734.

¹³² Específicamente los Artículos. 132.XXX, 358.IV, 365 bis, 371 bis XIII y 373.

■ Enfocar la implementación en los sectores industriales prioritarios del T-MEC

Dado que el Gobierno mexicano ya ha mostrado que las etapas de la implementación pueden enmendarse,¹³³ el Gobierno estadounidense debería abogar por una reorganización de las entidades federativas incluidas en cada etapa de implementación restantes, para que el calendario de implementación modificado se apegue más estrechamente al objeto del Anexo 23-A. Específicamente, los estados de Nuevo León y Tamaulipas deberían adelantar su fecha de implementación a octubre de 2021.

■ Reformar el proceso de legitimación

El Comité Laboral Interinstitucional y el Congreso de los EE. UU. deberían instar a México a modificar el Protocolo de legitimación de los contratos colectivos existentes para (1) organizar los votos de legitimación por sector industrial, y seguir un programa determinado por el Gobierno e impartir por adelantado educación significativa acerca del proceso y opciones a los trabajadores en ese sector industrial; (2) requerir que los votos de legitimación sean supervisados por representantes gubernamentales con la autoridad para investigar y corregir violaciones; (3) crear un procedimiento seguro para que los trabajadores denuncien violaciones.

■ Fortalecer la inspección laboral

Estados Unidos debería colaborar con México para crear un programa robusto y continuo de cooperación entre los ministerios de trabajo para fortalecer y expandir un cuerpo de inspectores profesionales con la autoridad y capacidad de identificar, denunciar y sancionar violaciones de libertad sindical y los derechos de negociación colectiva.

■ Incrementar y enfocar el financiamiento del Gobierno estadounidense para aumentar las capacidades de los trabajadores

Según lo explicado anteriormente, las reformas institucionales para mejorar la impartición de justicia laboral tendrá poco impacto sin un compromiso de aumentar la demanda que permita a los trabajadores ejercer eficazmente sus derechos de organizarse y negociar. Con ese fin, la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales debería destinar al menos \$100 millones de los fondos del T-MEC no asignados a aumentar las capacidades de los trabajadores en lo que respecta a organizarse y negociar, incluyendo el apoyo legal y de investigación. Este financiamiento debería comprometerse dentro de los primeros seis meses de la Administración entrante, desembolsarse de manera anticipada para comenzar el aumento de capacidades en el menor tiempo posible y concentrarse en una pequeña cantidad de proyectos grandes de

¹³³ Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, Celebran Tercera Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, 27 de julio de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/profedet/articulos/celebra-tercera-sesion-ordinaria-del-consejo-de-coordinacion-para-la-implementacion-de-la-reforma-al-sistema-de-justicia-laboral?idiom=es>.

varios años para reducir los costos administrativos. El Congreso de los EE. UU. debería considerar la asignación de fondos adicionales según sea necesario.

■ Exigir responsabilidades a los patrones

Según lo indicado en este informe, el sistema de contratos de protección de México se basa en un sistema de pagos de patrones a líderes sindicales, los cuales no están sujetos a requisitos de declaración y divulgación como lo estarían conforme a las leyes de Estados Unidos. Mientras que este sistema permanezca vigente, la democratización real de las relaciones laborales no solo será difícil sino imposible. Aunque depende del Gobierno mexicano determinar si promulgará reformas adicionales, los Estados Unidos no está excluido de abordar estas prácticas a través de leyes que regulen el comercio y las prácticas de corrupción extranjeras, o ambas.

■ Mensaje a trabajadores y patrones mexicanos

El Gobierno estadounidense y sus representantes en México deben enviar un mensaje contundente a las empresas que producen bienes y servicios en México para exportar al mercado estadounidense de que ya no habrá “una situación normal” en lo que concierne a respetar los derechos de los trabajadores a organizarse y negociar. Es perfectamente apropiado para nuestro embajador asistir a la inauguración de una planta que aportará utilidades adicionales a una empresa estadounidense. Es igualmente apropiado, y necesario, para el embajador asegurar públicamente tanto a los y las trabajadores mexicanos como a los y las estadounidenses que estas utilidades no se basarán en violaciones a sus derechos.

Declaración aparte de miembros de la junta Stefan J. Marculewicz y Philip A. Miscimarra

Según lo indicado en el informe interino adjunto de nuestros colegas, la Ley de Implementación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (“Ley de Implementación”)¹³⁴ creó la Junta de Expertos Laborales Independientes de México (“IMLEB”, por sus siglas en inglés o “Junta”), la cual tiene a su cargo preparar y presentar un informe anual que “contenga una evaluación” y “la forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México”.¹³⁵ El informe “también podría incluir una determinación de que México no está cumpliendo con sus obligaciones en materia laboral”.¹³⁶

El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (“T-MEC”) y la Ley de Implementación reflejan un consenso que las reformas laborales estructurales y la aplicación significativa de la legislación laboral en México son partes críticas del tratado para tener un comercio libre entre Estados Unidos, México y Canadá. Con respecto al T-MEC, México se ha comprometido a la implementación de grandes reformas a la legislación laboral que afectarán prácticas fundamentales de relaciones laborales, la manera en que operan los sindicatos, la índole de la representación de los empleados y otros aspectos importantes de la negociación colectiva y las relaciones entre trabajadores y patrones en México. Estas son tareas enormes. A medida que México aborda sus obligaciones conforme al T-MEC, se requerirá tiempo para satisfacer los compromisos del T-MEC de una manera que sea razonable y realista.

Dentro de Estados Unidos, los comités pertinentes en el Congreso, la Oficina de Asuntos Internacionales Laborales (“ILAB”, por sus siglas en inglés) de la Secretaría de Trabajo de EE. UU., la Oficina Laboral del Representante Comercial de EE. UU., y el Comité Laboral Interinstitucional (que consta del Representante Comercial de EE. UU., el Secretario de Trabajo y “representantes de otras secretarías o agencias federales con experiencia relevante”)¹³⁷ ya han emprendido gestiones considerables para ayudar a garantizar que las reformas laborales de México sean importantes en su planeación y aplicadas adecuadamente en la práctica. Esto se ha reflejado en financiamiento por parte del Congreso de los EE. UU., una cantidad de labor considerable por parte del ILAB, coordinación con funcionarios gubernamentales en México y Canadá, la creación del Capítulo Laboral y los Mecanismos de Petición de Respuesta Rápida,¹³⁸ y presentación de informes y monitoreo independientes por parte del IMLEB. Sin embargo, estas gestiones aún se encuentran en una etapa extremadamente temprana, y muchas de las

¹³⁴ Ley Pública 116-113, 134 estat. 11 (codificada en 19 U.S.C. §§ 4501 y siguientes).

¹³⁵ 19 U.S.C. § 4674(1)(A), (B).

¹³⁶ *Ibíd.* en § 4674(1) (2).

¹³⁷ *Ibíd.* en § 4641(b).

¹³⁸ *Ibíd.* en §§ 4691 y siguientes

acciones más importantes —de las que dependerá el éxito de estas iniciativas— todavía tienen que realizarse.

Estamos de acuerdo con nuestros colegas en lo relativo a estas observaciones.¹³⁹ Aunque no confluimos en lo expresado en el informe adjunto, no hay desacuerdo entre los miembros de la Junta de IMLEB con respecto a la importancia de las políticas y objetivos incorporados al T-MEC y la Ley de Implementación según lo descrito más arriba. También estamos de acuerdo con nuestros colegas en que las circunstancias actuales no garantizan una determinación de que México ha fallado en el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral conforme al T-MEC. Sin embargo, la Junta tiene a su cargo la responsabilidad continua de monitorear este problema además de monitorear y evaluar la implementación de las reformas laborales de México y la forma y la medida en que se aplica la legislación laboral en México, y la Junta continuará desempeñando esta responsabilidad en los próximos años.¹⁴⁰

15 de diciembre de 2020

¹³⁹ El informe interino de nuestros colegas describe con gran detalle el T-MEC y la Ley de Implementación, junto con reformas laborales importantes que se han adoptado en México para abordar una serie de cuestiones y problemas. No confluimos en lo expresado en el informe interino aunque en términos generales es consecuente con nuestras propias observaciones expresadas en el texto anterior. Por ejemplo, está claro que el Anexo 23-A del T-MEC se diseñó para eliminar el sistema existente de relaciones laborales de México a favor de un modelo de relaciones laborales que satisface los principios de libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva, pero no concordamos con partes del texto y varias caracterizaciones contenidas en el informe interino. Asimismo, no abordamos ni confluimos en las recomendaciones de nuestros colegas porque, en nuestra opinión, la Ley de Implementación no autoriza la inclusión de recomendaciones en el informe interino de la IMLEB. La Ley de Implementación, según lo señalado más arriba, le confiere a la Junta la autoridad de presentar un informe anual que contenga una “evaluación” (con respecto a las gestiones de México de implementar su reforma laboral y la forma y la medida en que las leyes laborales generalmente se aplican en México) y el informe también puede incluir una “determinación” (de que México no está cumpliendo con sus obligaciones en materia laboral). *Ibid.* § 4674(1), (2). Con base en la especificidad con que la carta y el informe anual de la IMLEB se describen en la Ley de Implementación, no compartimos la opinión de nuestros colegas de que el informe del IMLEB puede incluir recomendaciones, las cuales pueden ser percibidas como que le restan valor al examen independiente de la Junta y a la evaluación de los asuntos descritos anteriormente. Por separado, la Ley de Implementación prevé que la Junta “asesore al Comité Laboral Interinstitucional con respecto a las actividades de aumento de capacidad necesarias para apoyar dicha evaluación y cumplimiento”. 19 U.S.C. § 4671. Sin embargo, este consejo es específico para el Comité Laboral Interinstitucional y para “las actividades de aumento de capacidad”. *Ibid.* Véase también 19 U.S.C. § 4642(4), (5)(B). En nuestra opinión, no le confiere autoridad a la Junta de hacer recomendaciones en el informe anual de la Junta o de hacer recomendaciones generalizadas con respecto a la reforma laboral y la aplicación de la legislación laboral en México, o la legislación de EE. UU. u otras iniciativas estadounidenses que puedan relacionarse con dichos problemas.

¹⁴⁰ Véase 19 U.S.C. § 4671 (donde se destaca que la Junta es “responsable de monitorear y evaluar la implementación de la reforma laboral de México y el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral”).