

Committee on the Application of Standards

C.App./PV.21

Commission de l'application des normes

5.06.18

Comisión de Aplicación de Normas

107th Session, Geneva, May–June 2018 107^e session, Genève, mai-juin 2018 107.^a reunión, Ginebra, mayo-junio de 2018

Warning: this document is a draft and may contain omissions or errors. It is made available solely for the purpose of verification and correction. Persons referred to in this document are not to be regarded as bound by statements attributed to them. The ILO declines all responsibility for any errors or omissions which this document may contain, or for any use which may be made of it by third parties.

Avertissement: ce document est un projet, qui peut comporter des omissions ou des erreurs et n'est rendu public qu'à des fins de vérification et de rectification. Les mentions contenues dans ce document provisoire n'engagent pas les personnes dont les propos sont rapportés. La responsabilité du BIT ne saurait être engagée à raison des éventuelles erreurs et omissions entachant ce document, ou de l'utilisation qui pourrait en être faite par des tiers.

Advertencia: el presente documento es un proyecto y puede contener omisiones o errores. Sólo se publica a efectos de comprobación y rectificación. Las declaraciones que se atribuyen en el presente documento provisional a las personas citadas en él no comprometen su responsabilidad. La OIT queda exenta de toda responsabilidad respecto de cualquier error u omisión que pudiera figurar en el presente documento o que pudiera derivarse del uso del documento por terceros.

15th sitting, 5 June 2018, 5.07 p.m.

15^e séance, 5 juin 2018, 17 h 07

15.^a sesión, 5 de junio de 2018, 17.07 horas

Chairperson: Mr Rorix Núñez Morales

Président: M. Rorix Núñez Morales

Presidente: Sr. Rorix Núñez Morales

Discussion of individual cases (cont.)

Discussion sur les cas individuels (suite)

Discusión sobre los casos individuales (cont.)

México (ratificación: 1950)

Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho

de sindicación, 1948 (núm. 87)

El Gobierno ha proporcionado por escrito las siguientes informaciones, contenidas en el documento D.10. Además, ante la Comisión **un representante gubernamental (Sr. ORTIZ HARO AMIEVA)** reafirmó el compromiso de México en el diálogo social y presentó los avances que se habían alcanzado en relación con las solicitudes de la Comisión de Expertos.

En cuanto a los alegatos sobre violencia contra sindicalistas del sector educativo, en el contexto del conflicto ocurrido el 19 de junio de 2016 en el municipio de Asunción Nochixtlán, Oaxaca, el orador, al tiempo que lamentó y condenó los hechos ocurridos, negó categóricamente que éstos hubieran constituido actos de violencia contra sindicalistas y que significaran una violación del Convenio. Basándose en los informes elaborados por una Comisión Especial del Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales se hicieron públicos el 31 de agosto de 2016 y el 17 de octubre de 2017 respectivamente, y lamentando que este tipo de hechos fuesen utilizados para llamar la atención de la Comisión, subrayó que se trataba en realidad de un conflicto de naturaleza sociopolítica y no de un conflicto sindical, pues en ninguno de los dos informes señalados se advertía la existencia de una relación causal entre los hechos de violencia y una posible restricción a la libertad sindical, o el hecho de que las víctimas hubiesen estado afiliadas a algún sindicato.

Acerca de la reforma constitucional del sistema de justicia laboral, el orador agradeció que, en su informe, la Comisión de Expertos hubiera reconocido la importancia de dicha reforma promulgada en febrero de 2017. Se trata de una transformación histórica, ya que establece un nuevo paradigma en la impartición de justicia laboral en México, construido mediante un amplio proceso de consultas. Como parte de su implementación, a nivel local se avanza de forma consistente en los estados de la República, muchos de los cuales ya han modificado sus Constituciones con miras a armonizarlas con lo dispuesto en la Constitución Federal, mientras que otros dos estados han aprobado las leyes de creación de sus centros de conciliación. Con el objetivo de construir la legislación secundaria en materia de justicia laboral, el Senado de la República analiza cuatro iniciativas presentadas por grupos parlamentarios de diversos signos ideológicos, prestándose particular atención a que dicha legislación secundaria se construyera de manera participativa e inclusiva, con los actores del sector laboral y las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha iniciado la construcción de nueve herramientas para las

implementaciones de los organismos públicos descentralizados federal y locales. En el ámbito federal, un organismo tendrá la responsabilidad de ofrecer el servicio de conciliación al que acudirán trabajadores y empleadores como requisito previo al inicio de un juicio laboral, con el propósito de contar con la resolución de los conflictos de manera pronta. Asimismo, dicho organismo llevará a cabo el registro de organizaciones sindicales, contratos colectivos de trabajo y procedimientos administrativos relacionados a nivel nacional. El nuevo mandato constitucional fortalece también al Poder Judicial federal y a los tribunales superiores de justicia de los estados de la República, facultándolos para resolver los diferendos laborales colectivos e individuales, a través de la creación de tribunales laborales. Con la finalidad de contribuir al cumplimiento del mandato de la reforma constitucional, la Secretaría del Trabajo ha iniciado un proceso de diagnóstico de los archivos laborales, en cada una de las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje, en los 32 estados del país. Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, con mira a crear los tribunales laborales, ha establecido la creación de la Unidad de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral. Para tales efectos, cuenta con un presupuesto de 324 millones de pesos para 2018. En el orden local, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores y Supremos de Justicia, acordó la instalación de una comisión laboral para dar seguimiento a los trabajos de implementación de la reforma.

En cuanto a las observaciones de la Confederación Sindical Internacional (CSI) de fecha 1.º de septiembre de 2017, según las cuales existe un alto número de contratos de protección patronal y que éstos proceden de la complicidad de las autoridades laborales en el registro de dichos contratos, el Gobierno de México reiteró su preocupación por el hecho de que se emitieran observaciones basadas en alegatos generales y no en casos concretos. Asimismo, destacó su compromiso con la justicia laboral, con base en la adopción de nuevas leyes y acciones concretas que buscan garantizar la representatividad sindical. El orador declaró que en los casos en que se han señalado situaciones concretas de presuntas violaciones relativas a la existencia de los denominados «Contratos de Protección», el

Gobierno siempre ha actuado de manera cooperativa, llevando a cabo las investigaciones pertinentes y ofrecido información que contribuya a procurar justicia laboral. Recordando que los alegatos de la CSI se habían presentado en el marco del Comité de Libertad Sindical, en particular en relación con el caso núm. 2694, el orador reafirmó la voluntad del Gobierno de seguir informando al Comité, en lo relativo a alegatos de situaciones concretas. Además, el Gobierno proporcionaría información actualizada a la Comisión de Expertos, sobre la evolución legislativa para dar aplicación a la reforma constitucional, así como sobre las medidas prácticas que se realicen para garantizar la representatividad sindical y la libre contratación colectiva. En relación con las disposiciones en materia de transparencia sindical que derivan de la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012, se informó que, al 30 de abril de 2018, se habían publicado en el «Sistema de Consulta de Organizaciones Sindicales» el registro de 3 422 organizaciones sindicales, entre sindicatos, federaciones y confederaciones; además de reportar más de medio millón de consultas. Con el propósito de detectar prácticas de simulación de contratos y de verificar que los trabajadores conozcan del contrato colectivo en sus centros de trabajo, se implementa, desde 2016, el Protocolo de inspección laboral sobre libre contratación colectiva. Este protocolo permite que los inspectores de trabajo verifiquen la publicidad del contrato colectivo y se cercioren de que los trabajadores conocen su contenido, así como de que la relación de trabajo se presta en los términos y condiciones establecidas por éste.

Por lo que se refiere a la cuestión de la posibilidad de pluralismo sindical en la dependencias del Estado y la posibilidad de reelección de los dirigentes sindicales, se informó que, de 2013 a la fecha, que se han presentado al Congreso de la Unión, cinco iniciativas de reforma en materia de pluralismo sindical, y dos más relativas a la reelección de dirigentes sindicales en organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, de las cuales tres están siendo analizadas en el Congreso de la Unión.

Respecto al último punto de las observaciones de la Comisión de Expertos, en el que se solicita al Gobierno que tome medidas para modificar el artículo 372 de la Ley Federal

del Trabajo a fin de eliminar la prohibición de que los extranjeros formen parte de la directiva de los sindicatos, se recordó que esta prohibición no se aplica en la práctica, ya que la nacionalidad mexicana no es un requisito para el registro de las directivas sindicales. Además, no se ha verificado ningún caso concreto en este sentido y no se conocen quejas o reclamos al respecto. Por el contrario, algunos estatutos sindicales reconocen expresamente la posibilidad de que los extranjeros participen en la directiva de los sindicatos.

The Worker members stated that the repeated failure by the Government to comply with the Convention had led to the discussion of the case in the Committee on three occasions in recent years. During the most recent discussion in 2016, the Committee had called on the Government to enact the proposed reforms to the Constitution and federal labour law and to reinforce social dialogue through the adoption of complementary legislation. They recalled that their criticism had focused on protection contract unions – which were employer-dominated unions that had undermined the labour relations system in Mexico. Those unions negotiated “employer protection contracts”, without the involvement or even knowledge of the workers that the union was supposed to represent. Those contracts fixed low wages and “protected” employers from having independent unions in the workplace. Tragically, that had meant that millions of Mexican workers had no effective means to defend their rights at work. Once the protection contract union was established, it was extremely difficult for workers to form an independent union. When workers did attempt to rid themselves of a protection contract union through a *recuento* election, the employer, the protection contract union and the Government often colluded to intimidate the workers through delays, verbal threats, physical violence and dismissal. That situation had remained the same.

As the Committee of Experts had noted, in February 2017, the Government had enacted meaningful reforms to the Constitution. Those reforms had addressed some of the key criticisms raised by the ILO and the global trade union movement and had given some hope for change. But as the Committee of Experts had also noted, the Government still had to

enact secondary legislation. Unfortunately, proposals that the Government had put forward undermined both the letter and spirit of the Constitution and the Convention. For much of 2017, the Government had worked behind closed doors with business leaders on amendments to labour law, ostensibly to give effect to the constitutional reform - without independent union leaders being consulted during that process. In early 2018, a Bill had failed to pass in Congress, but the Government was trying to push through the same legislation during a special session of Congress in June 2018. While the Government had claimed that it was undertaking consultations, the only proposal under consideration remained the Bill rejected by Congress, which evidenced that the Government had capitulated to entrenched interests, including the protection contract union confederations, whose leaders had introduced the legislation in the Senate.

Addressing their concerns point by point, the Workers members first referred to the Conciliation and Arbitration Boards (CABs) which for many years had been widely criticized for their inefficiency, political bias and corruption. The constitutional reform was proposed to abolish the CABs and: (i) transfer the legal functions of the CABs to the judicial branch, foreseeing a process of conciliation by “specialized and impartial” federal and local level conciliation centres before referral of cases to the courts; and (ii) transfer the administrative functions of the CABs, such as union registration, to the new decentralized and autonomous federal entity whose president would be voted on by the Senate. The current Bill before the Senate proposed to create: (i) the new Federal Institute of Labour Conciliation and Registration; and (ii) a new “Technical Council” which would have broad powers over the programme, budget and staff. While autonomy of the Federal Institute could end the firm hold of the protection contract unions over the union registration process, collective bargaining and collective conflicts, the proposed tripartite control through the Technical Council would include the same protection contract unions that had perpetuated protection contracts through the CABs. Moreover, the Labour Secretary had stated that the independent Labour Tribunals would not begin to operate until the CABs had resolved all pending cases.

Their number was in the thousands and would take many years to clear. Independent unions would therefore continue to suffer under the existing corrupt system and would have to wait years before the promise of neutral labour justice would be realized. That undermined previous commitments for an early transition to the new constitutional arrangements on labour justice. Additional concerns related to the proposal in the Bill that an agreement would take automatic effect if the Federal Institute did not take a decision to register a collective agreement within 20 days. That would provide employers with a mechanism to register collective agreements that did not comply with new legal requirements. It would allow employers to continue colluding with “protection unions” of their own choosing rather than engaging in good-faith bargaining with independent unions.

The second problem with the draft legislation concerned the so-called *recuento* procedure. The Bill made it practically impossible for workers to replace unrepresentative unions through a ballot by imposing new evidentiary requirements which had to be satisfied through a lengthy administrative process before a date for a vote was even granted. That would make the process needlessly burdensome. As that procedure was the only means for workers to establish an independent union where an illegitimate union already existed, the new process would ensure that undemocratic unions could continue to deny workers representatives of their choice. As the new Institute would be controlled by employers and protection contract unions, workers also had good reason to be concerned that employers would retaliate and dismiss them.

Thirdly, in Mexico the General Act on transparency and access to public information provided for the publication of trade union registration certificates and their statutes. Workers and the public could access information about unions, including their internal structure, leadership and any existing collective agreements. Such transparency was essential to ensure workers could access information about the entities that claimed to represent them, and any agreements those entities might have with employers. It was a vital tool in the fight against protection contract unions. The Government had reported that it had made progress

in this area, claiming an 85 per cent compliance rate. If true, that would be a positive development. But the Bill would have the effect to significantly weaken those transparency provisions, including the requirement to disclose information about union registration and existing collective agreements and would continue to deprive the vast majority of Mexican workers covered by collective agreements of the right to obtain a copy.

Fourthly, under the constitutional reform, workers had to approve collective agreements by a secret ballot. That measure was introduced to ensure agreements could not be signed without the consent or knowledge of the affected workers. But the proposed implementing Bill would not require inspectors to verify that workers had approved the collective agreement by a secret ballot. Instead, the Bill contained a vague requirement that entities claiming to represent the workers should prove there was support – but failed to set out any specific criteria. The proposal also gave the Institute a broad discretion to decide if there was evidence or not. Those provisions were all the more worrying as current labour law provided that collective agreements were automatically renewed if neither party sought modifications. Those rules would apply equally to the protection contracts, which could thus evade the minimal requirements regarding representation.

But the issue of protection contract unions and the flawed secondary legislation were not the only problems. As the Committee of Experts had once again highlighted, the prevalence of anti-union violence was a serious concern. And new acts of anti-union violence had occurred since the Committee of Experts had last met. In November 2017, mine workers had gone on strike to demand their rights to join a legitimate and democratic union. Dozens of armed police took over the mine. An armed group attacked the strikers and killed two trade unionists on mine property. In January 2018, a labour activist who had been travelling to meet the strikers had been beaten and threatened with further violence if he continued to advocate for a new trade union and a new contract. He was murdered later that month.

Finally, the 2012 amendments to the Labour Law had greatly expanded the use of outsourcing, although the Law provided that companies could not outsource a worker who was assigned work that was a core function of the company. Although illegal, the Government had done nothing to stop such practices. The use of outsourcing was a common tactic to prevent workers from forming a union or to bust unions by replacing the workforce with contracted workers. The Worker members urged the Government to withdraw the existing proposal. As national elections were imminent, the next Government should decide that issue after consultations so that all stakeholders had their voices considered.

Los miembros empleadores declararon que este caso se había analizado ya en tres oportunidades, dos de las cuales fueron en 2015 y 2016. En esos momentos, se destacaron los progresos que se venían suscitando por parte del Gobierno, con la expectativa de que se aprobara una reforma constitucional. Dicha reforma se realizó y ha habido un cambio a través de ella. La Comisión de Aplicación de Normas está analizando el caso de México por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), pero el Estado no ha ratificado el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Hay algunos aspectos de este caso que tienen conexión con la libertad de asociación y constitución de los sindicatos. Sin embargo, la Comisión de Aplicación de Normas, en referencia a la observación de la Comisión de Expertos, tiene que ser cuidadosa en la manera en que se trate el asunto y no dar orientaciones respecto a una norma que no ha sido ratificada. Asimismo, en relación con los artículos 2 y 3 del Convenio, disposiciones bastante generales, y sobre las cuales la Comisión de Expertos ha entrado en una serie de detalles que podría considerarse que van más allá del propio alcance de dichas disposiciones. El artículo 2 dispone que los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos, y el artículo 3 establece que las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y sus reglamentos

administrativos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades, y formular su programa de acción. Ese es el marco en el que debe desarrollarse la discusión de este caso.

En primer lugar, las organizaciones querellantes en el presente caso son de orden internacional, y no son las organizaciones de los trabajadores de México. Por eso, debe tenerse como referencia que la visión de la situación en el país puede ser más amplia, en comparación con la manera en que actúan los actores sociales internamente, concretamente las organizaciones sindicales. En relación con los temas de libertades públicas y derechos sindicales, los miembros empleadores rechazaron cualquier acto que atente contra la vida humana. Sin embargo, en el marco de la OIT debe tenerse una conexión con la libertad sindical. En su respuesta, el Gobierno manifiesta que dos comisiones especiales han averiguado que los actos no tienen causa sindical, sino que obedecen a una naturaleza sociopolítica y de uso excesivo de la fuerza, lo que ha sido reconocido y atendido por el Estado. Siendo ello así, éste es un asunto que, si bien es deplorable desde el punto de vista de la vida humana, la Comisión de Aplicación de Normas no debe profundizarlo y analizarlo con mayor detalle, tampoco la Comisión de Expertos ni cualquier otro órgano de control de la Organización.

En segundo lugar, en cuanto a la conciliación, el arbitraje y la justicia laboral, la reforma constitucional establece que sería la rama del Poder Público correspondiente la que atendería una serie de elementos, por lo que la Comisión de Expertos ha tomado nota «con satisfacción» de su adopción y entrada en vigor. Al respecto, es importante recordar lo que es una nota de satisfacción, porque son bastante escasas y tienen mucha relevancia para la Organización. La Comisión de Expertos toma nota con satisfacción en el caso de aquellos gobiernos que han adoptado medidas, ya sea a través de la adopción de una nueva legislación o de una enmienda a la legislación existente, o han realizado cambios significativos en la política o en la práctica nacional. Asimismo, la Comisión de Expertos expresa su satisfacción cuando les indica a los gobiernos y a los interlocutores sociales que el asunto ya ha sido

resuelto y que puede servir de modelo o ejemplo a otros Estados. Dicha reforma da seguridades jurídicas por las razones siguientes: 1) la justicia laboral será impartida por órganos del Poder Judicial federal o local; 2) los procesos de conciliación serán más ágiles y eficaces; 3) la instancia federal de conciliación será un organismo descentralizado, y 4) se adoptará una nueva legislación en materia procesal y de los órganos descentralizados en el servicio de conciliación. Como lo ha señalado el representante gubernamental, esto es lo que se está desarrollando en México, donde el Congreso está considerando una serie de iniciativas legislativas. Sin duda, es bueno que haya consultas sobre todos estos cambios legislativos. En las últimas conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas sobre este caso, se solicitó que se estableciera un diálogo social amplio sobre la materia. Al respecto, el Gobierno ha informado de la decisión del Congreso de abrir la participación a cuatro foros a audiencias regionales con una amplia participación, así como se ha informado que la reforma ya existente tuvo una amplia discusión. Los miembros empleadores, confiaron en que se seguiría haciendo estas reformas de una manera adecuada.

En tercer lugar, en lo que se refiere a la representatividad sindical y a los contratos de protección, los miembros empleadores indicaron que había que ser muy cuidadoso. Una cosa es constituir sindicatos que puedan ser considerados sindicatos de protección, es decir, que gocen de la prerrogativa de la negociación colectiva con exclusividad, y otra cosa son las negociaciones colectivas para la protección. No debe hacerse referencia a ese segundo tema, puesto que es típico del Convenio núm. 98 y no ha sido ratificado por el Estado mexicano. Asimismo, la Comisión de Expertos, en su momento, tomó nota con interés de una serie de propuestas, dada la modificación a la Ley Federal del Trabajo que se produjo en 2012. Al respecto, la Comisión de Expertos solicitó al Gobierno que indicara las razones por las cuales no había enviado información más detallada. Aunque el Gobierno no haya contestado, y convendría que lo hiciera en su segunda intervención, quizás el Gobierno no lo haga porque no ha ratificado el Convenio núm. 98. Los miembros empleadores subrayaron que había que ser muy cuidadoso en el enfoque e indicaron que no compartían lo que decía la Comisión de

Expertos al tomar nota con preocupación de las observaciones de la CSI en relación con otros asuntos que se describen de manera general, y de los cuales sería interesante conocer más detalles, si es que hay más información que permita llegar a una conclusión diferente. Pero mientras, no debería dar lugar a una solicitud de información complementaria a ese respecto.

En cuanto a la publicación y registro de las organizaciones sindicales, el Gobierno indica que hay un sistema de información nuevo, el cual proporciona las cifras, incluso detalladas, del número de sindicatos que hay en México. Asimismo, el Gobierno da una respuesta adecuada a una solicitud, que en su momento se había formulado y que se encuentra en el documento D.10. En relación con el pluralismo sindical y la reelección de dirigentes sindicales, la Comisión de Expertos se refiere a asuntos legislativos que podrían entenderse como disconformes con el Convenio. Sin embargo, se encuentra tanto en el comentario de la Comisión de Expertos como en la respuesta del Gobierno, que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, así como los usos y costumbres, han llevado a que no sean aplicables estas normas. Es algo similar a las normas obsoletas de la OIT y que no se han derogado. El año pasado se derogaron unas normas y este año otras. Sin embargo, el Grupo Cartier identificó cerca de 65 normas obsoletas que son vigentes, pero no aplicables. Entonces el concepto de la no aplicabilidad, que consideramos en esta Organización, también debería ser considerado para los Estados Miembros y es la respuesta que da el Gobierno. No se encontraría una vulneración a la libertad sindical si unas normas existentes no se aplican, y lo reconocen los propios órganos del Poder Judicial del Estado mexicano. Además, esto es reconocido por el Gobierno, al informar que es la elección libre de representantes sindicales, concretamente extranjeros, en donde manifiesta que no hay ninguna reclamación ni tampoco ningún caso particular al respecto. Asimismo, el Gobierno manifiesta que hay sindicatos que reconocen en sus estatutos la posibilidad de tener representantes extranjeros. Al respecto, los miembros empleadores se preguntaron por qué preocuparse por cambiar una legislación que no es aplicable; si no es aplicable podemos

estar seguros y tranquilos de que en México se permite la libertad ampliamente como la conciben las organizaciones como la CSI, la IndustriALL y la Comisión misma cuando analiza estos casos. Es por eso que estas solicitudes donde se piden el número y los cargos de los extranjeros que participan en sindicatos, podrían ser consideradas como excesivas porque ya el Gobierno ha manifestado que no hay ni un solo caso de reclamación. Probablemente, se pide para observadores internacionales, pero no tiene sentido en la práctica donde no hay esa dificultad.

Los miembros empleadores estimaron que, en el análisis de este caso, habían encontrado puntos que se han superado y que hubieran merecido notarse con satisfacción. Manifestaron que la orientación dada por el Gobierno a su cambio legislativo era la correcta y había superado las expectativas que, en su momento, la Comisión tenía por preocupación desde mucho tiempo atrás, incluyendo, en el caso núm. 2694 del propio Comité de Libertad Sindical.

El miembro empleador de México (Sr. YLLANES MARTÍNEZ) agradeció la información proporcionada por el Gobierno en relación con los temas abordados por la Comisión de Expertos y, lamentando la falta de información objetiva proporcionada por los miembros trabajadores, señaló que en su país no existen acosos ni despidos, que hay más de 20 millones de trabajadores en la economía formal, que se tiene contratación colectiva, y aunque existen desafíos, se tiene paz social y laboral.

La reforma ha sido considerada satisfactoria por la Comisión de Expertos y no ha generado ninguna oposición abierta a nivel nacional. En 2012, se llevó a cabo la reforma a la Ley Federal de Trabajo, y entre 2015 y 2017, la reforma constitucional. Las leyes reglamentarias están siendo discutidas ante el Senado, mediante varias iniciativas de ley presentadas por diversos actores con distintas corrientes de pensamiento. De acuerdo con el marco constitucional, se han realizado foros de discusión y consultas, y se ha acordado convocar a audiencias públicas, ejerciendo el diálogo social y cumpliendo con la exhortación que hizo la Comisión de Aplicación Normas en 2016. Asimismo, se han incluido aspectos

complejos y de amplio alcance en relación con: la justicia laboral, la transparencia sindical y de contratación colectiva, la determinación del voto secreto en favor de los trabajadores. Los cambios en proceso requieren esfuerzos legislativos, de presupuesto e infraestructura, capacitación y formación.

Respecto al registro de los sindicatos y contratos colectivos de trabajo, estos estarían a cargo de un organismo público descentralizado, encabezado por una persona propuesta por el Poder Ejecutivo y aprobada por el Senado de la República, con lo que se alcanzaría plena autonomía. Del mismo modo, se crearían organismos de conciliación en las entidades federativas para la resolución eficaz de conflictos y en cumplimiento del Convenio. La sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje por tribunales del Poder Judicial cumple una propuesta de la Comisión de Aplicación de Normas.

La reforma constitucional estableció un año, que ya ha transcurrido, para expedir las leyes reglamentarias. Sin embargo, hay aspectos que entraron en vigor al día siguiente de la publicación de la misma, como la obligación de acreditar la representación de los trabajadores para celebrar contratos colectivos de trabajo, al igual que los establecidos en el artículo 123, fracción XXII *bis* de la Constitución. Dicho precepto señala que los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y empleadores, deberán garantizar: *a)* los principios de representatividad de las organizaciones sindicales, y *b)* certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo. Asimismo, que para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. El Poder Judicial y la reforma cumplirían con los presupuestos constitucionales establecidos.

Esta situación debería ser un ejemplo para otros países, y aunque sería deseable que el proceso legislativo concluyese, en virtud de su complejidad, aún se encuentra en curso. Debe alentarse al Gobierno a que se cumpla lo que está pendiente, y reconocerse los logros. El caso debería reflejarse como de progreso en las conclusiones de esta Comisión.

Un miembro trabajador de México (Sr. MEDINA TORRES) señaló la importancia de recordar el contexto en el que se discute la reforma laboral en México. Es preciso destacar que se han llevado a cabo dos reformas importantes: la reforma laboral de 2012 y la reforma constitucional que entró en vigor en 2017. Esta última es el resultado de una serie de consultas previas realizadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, a solicitud expresa del Ejecutivo Federal, a expertos juristas, académicos y una muestra representativa de la sociedad civil; pero con la ausencia de participación e incluso de convocatoria de las organizaciones de trabajadores, razón por la cual no se tomaron en cuenta sus opciones. Como resultado de esta consulta, en abril de 2016, la Presidencia de la República envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley correspondiente conocida como «justicia cotidiana» que trae aparejados cambios sustantivos en la Constitución, especialmente en materia laboral.

El orador recordó que, ya en su intervención de 2016 había expresado su rechazo a dichas reformas así como su preocupación respecto de distintos aspectos de las mismas, a saber: *a)* el traslado de la justicia laboral al Poder Judicial federal o local, perdiendo el equilibrio social brindado por el tripartismo; *b)* la implementación de la conciliación como instancia prejudicial obligatoria a través de centros de conciliación especializados autónomos, y *c)* la creación de un organismo descentralizado encargado de atender el registro de los contratos colectivos, de las organizaciones sindicales y de la función conciliatoria federal siendo el titular de dicho organismo designado por el Ejecutivo Federal.

Como resultado final de esta serie de enmiendas, el 13 de octubre de 2016 se aprobaron por unanimidad la reforma constitucional dando lugar a un giro sin precedentes en el derecho laboral mexicano. La reforma laboral propuesta más recientemente en México es consecuencia de dicha reforma constitucional. Es preciso estar atentos a las consultas anunciadas el 27 de abril de 2018 por el Senado de la República. Las organizaciones sindicales y sus dirigencias tienen la tarea de transitar de manera responsable e informada hacia el nuevo modelo de justicia laboral para dar a sus representados una verdadera certeza

jurídica en la defensa de sus derechos. Para terminar, el orador instó al Gobierno a ofrecer todas las garantías para que la Ley Federal del Trabajo sea fruto de la concertación y del diálogo entre los actores del tripartismo.

Otro miembro trabajador de México (Sr. DEL VALLE) recordó que el 24 de febrero de 2017 entró en vigor la reforma del artículo 123 de la Constitución. Con esta reforma se atienden diversas recomendaciones: la justicia laboral deja de estar en manos del Poder Ejecutivo y se traslada al Poder Judicial, desapareciendo las juntas de conciliación y arbitraje y creándose los tribunales laborales; se implanta la conciliación obligatoria antes de acudir a los tribunales laborales y se crea un organismo descentralizado a nivel federal, encargado de la función conciliadora, del registro de todos los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales, así como de todos los procesos administrativos relacionados. El orador manifestó no obstante, su preocupación respecto del retraso que está sufriendo la reforma de la ley reglamentaria de dicho artículo 123 cuya fecha límite era el 24 de febrero de 2018. El plazo por tanto ha vencido sin que el Gobierno le haya dado la atención debida, dejando con ello una gran incertidumbre para la justicia laboral y un desconocimiento sobre la situación existente. En abril de 2018, el Senado ha lanzado un acuerdo convocando a los sectores sociales, pero fuera de plazo. Es preocupante que el Gobierno no haya adoptado las medidas necesarias para iniciar el proceso de adecuaciones legislativas.

Por último, el orador solicitó al nuevo Gobierno que surgiese del voto democrático y popular, que adoptase las medidas necesarias para la adecuación de la legislación laboral a los principios establecidos en el Convenio, y que diese cumplimiento a las observaciones de la Comisión de Expertos con miras a eliminar las prácticas indebidas que afectan a los trabajadores mexicanos y para poner fin a la persecución de dirigentes sindicalistas y a la muerte de trabajadores.

Un tercer miembro trabajador de México (Sr. GONZÁLES BACA) indicó que a casi treinta años de la aplicación de las políticas neoliberales por los organismos financieros

del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM) y de la Comisión Trilateral, se han precarizado las condiciones laborales de los trabajadores en todo el mundo, y México no es la excepción. Denunció el abuso de la subcontratación, la cual vulnera no sólo la aplicación del Convenio, sino también la Constitución mexicana y los derechos humanos, toda vez que se niega el derecho a la sindicación, a la contratación colectiva y el derecho de huelga. La Constitución nacional expresa que los mexicanos tienen derecho a la salud, a la alimentación nutritiva, a la vivienda, a la cultura, al deporte, a la educación y al trabajo socialmente útil. La figura de la subcontratación trasgrede tales derechos. Existen empresarios nacionalistas de las micros, pequeñas y medianas empresas (pymes), que cumplen con todas las obligaciones en materia de prestaciones laborales y seguridad social, pero existen otros que eluden las mismas. El abuso de esta figura genera problemas sociales que se agravarán en un futuro cercano, especialmente en materia de pensiones, ya que al no pagar la seguridad social, las futuras generaciones no tendrán derecho a la vivienda, a la salud y a una pensión digna. La subcontratación también provoca que la maquinaria sea puesta a nombre de otra empresa para evitar que en caso de un conflicto laboral los trabajadores queden indefensos para cobrar sus indemnizaciones legales.

La miembro gubernamental del Paraguay (Sra. LÓPEZ BENITEZ), hablando en nombre de una amplia mayoría del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), agradeció las informaciones aportadas por el Gobierno en los últimos años respecto de las acciones y medidas adoptadas para atender las observaciones de la Comisión de Expertos. Al respecto, en 2016, la Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de la aprobación y entrada en vigor de la reforma constitucional, que buscaba, entre otras medidas, que la justicia laboral fuese impartida por órganos del Poder Judicial que no dependen del Poder Ejecutivo. También tenía por objetivo fortalecer la instancia conciliatoria y la creación de un organismo autónomo que se ocupase a nivel nacional del registro de contratos colectivos y de sindicatos. De igual forma, el Gobierno informa sobre los procesos de consulta y mesas de diálogo que se llevan a cabo con miras a desarrollar las

adecuaciones legislativas para dar pleno efecto a la reforma constitucional, en especial el acuerdo del Senado para la celebración de audiencias públicas para conocer las sugerencias, observaciones y propuestas de los trabajadores, empleadores, académicos y organizaciones de la sociedad civil sobre el anteproyecto de dictamen de la legislación secundaria. Teniendo en cuenta la buena voluntad expresada y los resultados alcanzados, el orador deseó éxito al Gobierno en el ambicioso proceso de reformas y en la histórica transformación de la administración de la justicia social.

El miembro gubernamental de Panamá (Sr. GÓMEZ RUILOBA) se adhirió a la declaración del GRULAC, y manifestó que valoraba los esfuerzos y el interés del Gobierno de aportar constantemente información actualizada sobre el cumplimiento del Convenio núm. 87. Debe destacarse lo relativo a la judicialización de los procesos laborales que se ventilan en instancias del Poder Ejecutivo en dicho país. Asimismo, las consideraciones de la Comisión de Expertos son relevantes, pues ponderan positivamente los avances en materia de justicia laboral que ha sostenido el Gobierno y que van de acuerdo con lo que la OIT promueve. La transformación se ha desarrollado, tomando en cuenta a los actores tripartitos del país, mostrando así el Gobierno la vigencia del diálogo social como herramienta indispensable para la libertad sindical y en la búsqueda de la justicia social. Finalmente, reafirmó su apoyo al Gobierno en el proceso de mejora continua que ha estado implementando y subrayó la importancia del tripartismo en la OIT para la consecución del bien común.

Un observador en representación de la CSI (Sr. BARBA) declaró que, en febrero de 2017, se publicó un decreto introduciendo reformas al artículo 123 de la Constitución en materia de justicia laboral, siendo la más importante en cien años de vigencia de la Constitución. En 2016, la Comisión ofreció asistencia técnica al Gobierno y le solicitó que entablara el diálogo social en la preparación de la legislación secundaria. Sin embargo, el Gobierno fue omiso en promover dicho diálogo y en solicitar asistencia técnica. En consecuencia, senadores de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y de la

Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) promovieron una iniciativa de reforma, considerada inconstitucional, y que derogaría el derecho social laboral mexicano, ya que éste no reglamenta todos los temas previstos en la reforma constitucional. Dicha iniciativa plantea la restitución del falso tripartismo de las juntas de conciliación y arbitraje, y el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos descentralizados, como conocer asuntos relativos al derecho de huelga, que sólo deberían corresponder a los órganos jurisdiccionales de conformidad con el artículo 123, fracción XX de la Constitución. Además, la Cámara de Senadores ha emitido un proyecto de dictamen de decreto que convalidaría dicha iniciativa. La semana pasada, dicha Cámara convocó a supuestos actores sociales para que opinasen exclusivamente sobre ese dictamen. De este modo, se ha omitido considerar otras iniciativas promovidas por otros senadores para la congruente reglamentación de las reformas constitucionales. Para alcanzar la justicia y paz sociales, debe reponerse el viciado proceso legislativo en relación con las reformas secundarias en las que incurre el Gobierno.

El miembro gubernamental de Honduras (SR. VILLANUEVA REYES) valoró positivamente las acciones y medidas adoptadas por el Gobierno en materia de justicia laboral desde febrero de 2017, como parte del proceso de reformas que realiza actualmente. Por otra parte, mostró su preocupación respecto a los casos que, a pesar de no evidenciar violaciones al Convenio, pretenden ser posicionados como actos de violencia contra sindicalistas. Por último, exhortó al Gobierno a seguir impulsando nuevos mecanismos interinstitucionales de diálogo, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio y a favor de los derechos fundamentales de los trabajadores para garantizar el respeto a la libertad sindical en el país.

The Worker member of Germany (Ms HOFMAN) stated that the progress invoked by the Government in the implementation of the Convention was merely progress on paper and that little had changed in practice. The constitution of independent unions and their work was alarmingly hampered by a fatal combination of: (i) an arbitrary registration procedure;

(ii) the prevalence of protection contracts; and (iii) the absence of publication of both the registration of unions and the agreements concluded. The CABs, which were still the competent authorities at the federal and state level, were not independent and impartial, as demonstrated by their composition, and were always finding new ways to obstruct the registration and work of independent unions. The protection contracts were negotiated without the knowledge of workers, in some cases including German companies, even before a plant had been built or a company had started its work. If a company was already in the hands of a so-called protection union or if a protection contract existed, the CABs had many opportunities to reject applications from independent unions. To enforce a real collective agreement against a “protection union” was practically impossible. The process was overshadowed by a lack of transparency, bureaucratic hurdles, layoffs, threats, intimidation and violence.

In order to demonstrate progress towards compliance with the Convention, it was no longer sufficient for the Government to refer to lengthy reform processes, discussions between the various stakeholders and secondary legislation that had not yet come into force and which was designed to counteract the fundamental demands of the constitutional reform. She therefore called on the Government to fully comply with the findings of the ILO supervisory bodies and to this end: (i) demonstrate, by means of concrete actions, how it ensured swift and independent registration of trade unions; (ii) provide evidence of the publication of collective agreements, registrations, recognitions and other trade union statutes; (iii) explain in detail the specific measures taken to address all the problems arising in connection with the protection contracts (not only measures on paper); and (iv) consider a statutory obligation for employers to make the applicable collective agreement known in the work

Le membre gouvernemental de l'Algérie (M. MEKHAZNI) a déclaré soutenir les efforts du gouvernement pour réformer la justice du travail, renforcer l'organe de conciliation et promouvoir le droit d'organisation et de négociation collective. Toutes les

dispositions nécessaires ont été prises pour respecter les droits fondamentaux, y compris les droits à la liberté d'expression et d'association, ainsi que les garanties procédurales, tout en renforçant les prérogatives du système d'inspection du travail. Rien ne prouve qu'il y ait eu des violations de la liberté syndicale. Il s'est réjoui des avancées enregistrées dans le renforcement des instruments nationaux existants pour donner plein effet à la réforme constitutionnelle et a souhaité que la commission tienne compte des progrès réalisés.

The Worker member of the United States (Ms PADIAS) stated that CABs impeded the freedom of association of workers. One example was the strike of the independent union of miners initiated in 2008, on the legality of which the federal CAB has never pronounced itself. In 2013, a company union run by the owner of the mine had applied for collective bargaining rights and had occupied the mine in an effort to end the strike. Rather than protecting the strike, the CAB had accepted the illegal application of the company union, and had allowed elections in 2017, in which both the employer and company union had submitted identical lists of eligible voters to the CAB. The lists had included not only miners recruited by the company to vote in its favour, but also workers who should not have been eligible to vote (including retired miners, those that had received severance pay and even miners that had died). In spite of the irregularities (collusion between company union and employer as evidenced by the identical lists, and failure to demonstrate who had been an active worker eligible to vote), the CAB had allowed the election, which the company union had won. In January 2018, however, a court had reversed the election and had forced the company union to abandon its claim for collective bargaining rights, finally offering some protection for the legal strike of the independent union.

That example demonstrated the problems with the CABs: (i) they were not impartial and actually biased against independent unions; and (ii) they had close ties to both the protection unions and employers. At the time when the federal CAB had decided to allow the second election, the secretary of the Board for collective matters had been a person that had formerly been employed as attorney for the company and was currently in that position

again. In addition, workers had to wait years before being afforded protection concerning freedom of association rights. As promised in the constitutional reform, the CABs had to be replaced by a labour justice system that was fully independent from the executive branch and allowed workers full freedom of association. Those changes had to occur before any renegotiated North American Free Trade Agreement (NAFTA) or other free trade agreements, or even Mexico itself, could comply with the Convention.

El miembro Gubernamental del Uruguay (Sr. LOUSTAUNAU) apoyó la declaración del GRULAC y destacó, dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno, la reforma procesal laboral de 2011, así como la promoción de una reforma procesal. La implementación completa de leyes de este tipo requiere tiempo, exigiendo generalmente diversas adaptaciones hasta alcanzar los objetivos previstos. La reforma laboral ha permitido la reducción en más de un 60 por ciento de la duración habitual de los juicios laborales, lo que constituye un claro beneficio para el justiciable, quien accede a una justicia más rápida y eficiente. No obstante, aún perduran pequeños aspectos de la reforma que será necesario ajustar. Resulta razonable que se requiera de un plazo adecuado para su plena adaptación e instrumentación. En ese sentido, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida por el Uruguay al respecto, el orador ofreció cooperación técnica al Gobierno y lo estimuló a seguir en el camino del diálogo social.

Un miembro trabajador de Colombia (Sr. ARIAS) reprochó a México las violaciones a la libertad sindical, especialmente las que se derivan de la existencia de los contratos de protección patronal. Todos los órganos de control de la OIT coinciden en señalar la violación de derechos que implican los contratos de protección patronal. La gravedad y reincidencia de dichas violaciones requieren medidas drásticas por parte de la OIT.

La reforma legal de 2012 y la constitucional de 2017 en lugar de eliminar la figura que en sí misma desnaturaliza a las organizaciones sindicales y los fines de la negociación, reforman el registro, la publicación, las votaciones u otras disposiciones. Así, cinco años después de la reforma legal y quince meses después de la reforma constitucional, las juntas

de conciliación y arbitraje siguen registrando sindicatos y contratos de protección patronal. El Gobierno debe acatar las recomendaciones y observaciones de los órganos de control de la OIT en relación con los sindicatos de protección y los contratos de protección patronal, y erradicar la posibilidad de estas figuras mediante leyes que cursen consultas reales y efectivas con las organizaciones representativas de trabajadores, y mediante un control efectivo de las autoridades que impida que sindicatos no democráticos y negociaciones simuladas sigan siendo utilizados.

Otro miembro trabajador de Colombia (Sr. GÓMEZ) destacó que todos los hechos que coartan la libertad sindical, sobre todo en lo relativo al Convenio, son absolutamente inaceptables. Para el desarrollo de un país es indispensable tener un sindicalismo libre de toda clase de presiones. Por ello, solicitó a la tripartita de México información más detallada sobre los contratos de protección. Asimismo, urgió al Gobierno para que junto con las organizaciones sindicales y los empresarios concertase la Ley Federal del Trabajo a fin de evitar manipulaciones en detrimento del Convenio.

El miembro gubernamental del Brasil (Sr. FIHLO) saludó los logros del Gobierno reconocidos en el informe de la Comisión de Expertos en relación con la modernización de la administración de la justicia laboral, así como el expresivo apoyo a la reforma constitucional recibido por las Cámaras de Diputados y de Senadores. Destacó igualmente las medidas legislativas y prácticas llevadas a cabo para solucionar el «fenómeno de los sindicatos de protección y contratos de protección» así como los ambiciosos procesos de consulta y mesas de diálogo llevados a cabo por el Gobierno para dar pleno efecto a la reforma constitucional por medio de la legislación secundaria.

Con relación a los temas de representatividad sindical y transparencia, señaló que se emiten observaciones en base a alegatos genéricos que no aluden a casos concretos y que no se podía admitir que los órganos de control hicieran comentarios sin elementos objetivos. Asimismo, México no ha ratificado el Convenio núm. 98. Por ello, no se puede permitir que se examinen en la Comisión comentarios sobre México con arreglo a dicho Convenio. Las

discusiones de esta Comisión deben ceñirse a los términos técnicos de la aplicación del Convenio pertinente. Para concluir, el orador alentó al Gobierno a seguir avanzando en sus propósitos de reforma laboral, en línea con sus compromisos internacionales.

El miembro trabajador de la Argentina (Sr. JORAJURIA KAHR) señaló que en varias ocasiones el Gobierno de México había presentado ante esta Comisión informaciones sobre avances que no se concretizaron en la práctica. La vigencia de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado constituye un ejemplo de estas prácticas dilatorias. La Ley fue adoptada en 1963 y, cinco años después, la Comisión de Expertos tomó nota de que el Gobierno estaba reconsiderando los aspectos de la ley contrarios al Convenio. Cincuenta años pasaron y dichos aspectos de la Ley siguen vigentes. El Gobierno ha señalado que las disposiciones en cuestión no son aplicables porque han sido observadas por la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, los pronunciamientos de la Corte no implican la derogación de los artículos de la ley contrarios al Convenio y los trabajadores siguen presentando demandas al respecto. Esta situación constituye un ejemplo claro de una violación persistente del Convenio. Las violaciones a la libertad sindical también afectan a los trabajadores de la educación que luchan contra la «reforma educativa» que restringe la libertad de asociación y de negociación. Los que protestan contra la reforma son objeto de represión, tal como sucedió en junio de 2016 en el estado de Oaxaca. La represión se saldó con la muerte de diez personas, 30 detenidos y 100 heridos, hechos que aún permanecen impunes, al igual que la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. El Gobierno debe implementar acciones concretas que ajusten la legislación y la práctica nacionales al Convenio. Además, la Comisión debe instar al Gobierno a cesar con las prácticas violatorias de la libertad sindical que tienen lugar desde hace décadas.

El miembro trabajador del Paraguay (Sr. ZAYAS MARTINEZ) señaló que algunas de las recomendaciones de la Comisión de Expertos han sido tomadas en cuenta por el Gobierno y otras no. México ha realizado reformas constitucionales en materia laboral, en virtud de las cuales desaparecen las juntas de conciliación y arbitraje y se crean los tribunales

laborales. No obstante, el plazo para reformar la ley que reglamenta dichos organismos y tribunales ha vencido y el Congreso mexicano tiene suspendido el proceso de reforma para convocar consultas con los sectores. El proceso se encuentra fuera de los términos constitucionales.

El orador recordó que las reformas deben garantizar la representatividad de las organizaciones sindicales y la transparencia en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo para asegurar que correspondan a organizaciones que realmente representen los intereses y derechos de los trabajadores. Se necesitan mecanismos que privilegien la práctica de la vida sindical y el derecho de huelga. Por ello el orador recomendó al Gobierno y al Congreso mexicanos adoptar, a través del diálogo con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, las medidas necesarias para adecuar la legislación a los principios establecidos en el Convenio.

The Worker member of Canada (Ms DUBOIS) regretted the widespread use of illegitimate collective bargaining agreements signed between an employer and an employer-dominated union with the blessing of the government authorities. Workers trying to organize independent and democratic trade unions were harassed, threatened and assassinated: in November 2017, Victor and Marcelino Shaunitla Peña had been murdered while participating in a work stoppage at a gold mine, refusing to join a union imposed upon them by the company. This had shone a spotlight on Mexico's corrupt and anti-democratic labour relations system of protection contracts. In January 2018, Quintin Salgado had been murdered after being threatened if he kept advocating for a change of unions. There had been no investigation of these murders. Also in January 2018, after receiving threats by the corporate union, Eli Manuel Robelledo, a mine worker, had seen his house burned down. A few days later, another worker, Monica Lopez, had been beaten and left unconscious. No investigations had been carried out. The speaker recalled that rights of workers' organizations could only be exercised in a climate free from violence and that it was the responsibility of governments to ensure that this principle was respected. The free choice of

workers to establish and join organizations was so fundamental to freedom of association as a whole that it could not be compromised by delays and simulated reforms. She called on the Government to reform and enforce the rule of law in order to protect workers' demands for democratic unions, better wages and working conditions, and health and safety at work. Mexico was under the obligation to change its law and its practice in order to restore workers' rights, in compliance with the Convention, before any free trade agreement could be signed.

An observer representing the International Transport Workers' Federation (ITF) (Mr SUBASINGHE) stated that protection contracts presented the most serious obstacle to the exercise of freedom of association in Mexico. The Conference Committee, the Committee of Experts and the Committee on Freedom of Association had all urged the Government to effectively abolish the protection contract system but there had been no real change. That system deprived workers of any right to safe working conditions, labour inspections, compensation or social security and was designed to dismantle genuine and democratic trade unionism. Unfortunately, this had been achieved in the road transport and port sectors. The constitutional reform required the enactment of secondary legislation. However, the proposed legislation undermined the spirit of this reform and contained numerous provisions that would negatively affect workers, including the amendment to section 388 of the Federal Labour Act. Unions representing workers in the aviation sector had been frustrated by protection unions that had claimed to represent all workers and sought to negotiate a single agreement. The proposed amendment to section 388 would exacerbate that problem in prohibiting professional unions from negotiating separate agreements with a common employer. That was inconsistent with the obligation to promote free and voluntary collective bargaining. The ILO supervisory bodies had made it clear that in order to satisfy trade union plurality where a single agreement policy was in place, minority or professional unions should at a minimum be able to conclude collective agreements on behalf of their members. That principle was particularly important in Mexico due to the impact of

protection contracts. The speaker called on the Government to withdraw the proposed secondary legislation to bring its labour laws into conformity with the Convention.

An observer representing IndustriALL Global Union (Ms MILLER) indicated that protection contracts had been a vital part of the state policy and economy for a long time. This model had spread to cover all industrial sectors: it guaranteed the lowest labour costs and prevented any negotiation with workers. Following the privatization of the energy and gas sectors, the concession and exploration contracts contained specific clauses mentioning the chosen union, thus depriving workers of any choice. Despite promises on the international scene, the Mexican had not done anything to eradicate these protection contracts. Last week, approximately 50 women workers in the textile sector had been fired for defending their rights: the management had said that there would be no other union than the one already in place in the plant. Only the official corporate unions could obtain a collective bargaining agreement: a request for union elections by the union “Mineros”, an affiliate of IndustriALL, had been blocked for 6 years by the government authorities, the company and the protection contract union. And even when it had won elections in a mining site in April 2016, the company and the protection contract union had refused to abide by the official ruling published and continued to occupy the union facilities. She concluded that the Government had the obligation to respect Mexican workers’ rights and to implement freedom of association.

Un observador, hablando en nombre de la Confederación de trabajadores y trabajadoras de las Universidades de las Américas (CONTUA) (Sr. OLIVIERA), declaró que hay persistentes y graves prácticas del Gobierno que contravienen el Convenio. Desde 2015, la Comisión ha pedido al Gobierno solucionar el fenómeno de los sindicatos de protección e incluir en las discusiones sobre ese mismo a los actores sociales. En 2017, la Comisión pidió nuevamente al Gobierno realizar las consultas con los interlocutores sociales, pues existe una grave preocupación por la opacidad en las medidas implementadas. Hoy de nuevo, el Gobierno debe brindar explicaciones a esta Comisión por la omisión

reiterada de realizar consultas tripartitas auténticas, institucionalizadas y permanentes en el marco del proceso de transición con motivo de la reforma constitucional en materia de justicia laboral, lo que contraviene al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Tal obligación es responsabilidad del Gobierno y no podrá alegar su derecho interno para justificar su incumplimiento a las disposiciones del Convenio. En el mismo sentido, no podrá alegar consulta alguna para al establecimiento de un supuesto diálogo social con las organizaciones de trabajadores más representativas, por la habitual, persistente y reiterada práctica sindical corporativa y antidemocrática contraria a los intereses de los trabajadores, por lo que una consulta en ese sentido no refleja la realidad laboral mexicana.

Según la *Gaceta Oficial* del Senado, las audiencias públicas debían realizarse en los meses de mayo y junio de 2018, pero en la realidad no se contempla la realización de las audiencias públicas en las cuatro sedes regionales. Dichas audiencias versarían respecto de la iniciativa presentada por el Gobierno el 7 de diciembre de 2017, por conducto de la Confederación de Trabajadores México (CTM) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), sin referirse a otras tres iniciativas de ley que también fueron presentadas, sin que hasta hoy se haya realizado una convocatoria oficial. Prueba de las prácticas de simulación del Estado es el caso de la solicitud realizada por el presidente del colegiado de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), quien en mayo de 2018 solicitó al Senado el lugar, la fecha y la hora para la celebración de una audiencia pública sobre el anteproyecto de dictamen en materia de Justicia Laboral, sin que hasta el momento haya recibido respuesta.

La iniciativa revivirá el falso tripartismo, ya que se propone la creación del Instituto federal de conciliación y registro laborales, en donde la integración del órgano de gobierno será de doce miembros en los siguientes términos: cuatro integrantes del Gobierno, cuatro del sector obrero y cuatro del sector patronal, reiterándose un control corporativo total, ya

que el mecanismo antes dicho establece que cuatro de los 12 integrantes serán de las organizaciones nacionales de trabajadores, pero únicamente de aquellas «más representativas», es decir hay un persistente fortalecimiento por parte del Gobierno mexicano hacia el sindicalismo proteccionista y antidemocrático, privilegiando esos sectores y excluyendo otras representaciones, lo que es contrario a los principios fundamentales de la OIT y particularmente al Convenio. Tal persistencia enarbola un régimen contrario al bienestar de los trabajadores mexicanos, propiciando, con el respaldo de la ley, prácticas violatorias a la libertad sindical. Finalmente, urgió la inmediata ratificación del Convenio núm. 98.

El representante gubernamental destacó que muchas intervenciones se centraron en el proceso de la reforma laboral. Si bien es cierto que la parte constitucional que ya está aprobada implica responsabilidades para distintos actores, entre ellos el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, también lo es el hecho de que la implementación de la ley secundaria requerirá la adopción de instrumentos que permitan, tanto al Poder Judicial (en la parte relativa a la justicia laboral), como al órgano desconcentrado y los centros de conciliación, llevar a cabo sus funciones. Dicho proceso se está analizando en el Senado, a través de cuatro iniciativas, las cuales no han sido rechazadas a nivel parlamentario. La decisión del Senado, a partir de la petición de muchos grupos en México, fue abrir la consulta, no solamente al trabajo en las comisiones legislativas, sino convocar a foros de consulta. Los términos de la convocatoria son una decisión del Senado. Sin embargo, el Gobierno está comprometido con insistir en que se celebren consultas tripartitas con el objetivo de elaborar la legislación secundaria, y con que dicha legislación logre alcanzar consensos mínimos que permitan llevar a cabo la reforma constitucional en los mejores términos. En este sentido, a lo largo de 2018, la Secretaría del Trabajo encabezada por el propio Secretario del Trabajo, ha celebrado más de 91 reuniones con organizaciones de empleadores y de trabajadores. La voluntad del Gobierno y del Estado es fomentar consensos con los trabajadores, empleadores

y con organizaciones de la sociedad civil, acerca de lo que es más conveniente en materia de reforma laboral, teniendo siempre en cuenta los derechos de los trabajadores.

Por otro lado, el orador manifestó que otro aspecto fundamental de la discusión residía en la repetida mención a la existencia de contratos de protección. México ha cooperado en aquellos casos concretos en los que se plantean problemas de este tipo. Al respecto destacó que en la reforma constitucional se toma en consideración la cuestión que da origen a los contratos de protección y que de alguna manera procede de la Ley Federal del Trabajo, evitando así problemas tales como los «emplazamientos por extorsión».

En relación con los registros de sindicatos, el orador indicó que, contrariamente a lo expuesto por los participantes en sus intervenciones al respecto, actualmente la autoridad federal responde a una solicitud de registro en el plazo de tres o cuatro días: como consecuencia se ha producido el mayor incremento experimentado en México del número de asociaciones sindicales. Asimismo, existe un sistema en línea a nivel federal que comprende más de 3 400 registros de asociaciones. El orador concluyó su intervención agradeciendo el reconocimiento de los miembros del GRULAC por los esfuerzos realizados, lo cual es un incentivo para seguir adelante y tratar de dar las mejores cuentas posibles, en el marco del respeto a las disposiciones del Convenio.

The Workers members welcomed the willingness of the Government to work towards bringing its practice and legislation in line with the Convention and hoped that this would be translated into concrete actions. It was nevertheless regrettable that the Government did not accept the serious shortcomings of its current regulations and legislative proposals with regard to the Convention. The numerous problems encountered were rooted in the protection contracts system. In response to comments made by the Government that it had for many years submitted detailed information and evidence to the Committee of Experts and the Conference Committee, the current discussion had once again provided specific examples demonstrating the impact of protection contract unions. That system had for many years seriously impeded the exercise of freedom of association and freedom to bargain

collectively. They challenged the statement that the issue of protection contract unions did not fall within the scope of the Convention. In fact, that phenomenon was closely linked to both Conventions Nos 98 and 87. The existence of protection contract unions constituted an obstacle to the establishment of free and independent unions. A member State was not complying with Convention No. 87 if it put in place or retained regulations which prevented workers from challenging the presence of protection contract unions and which restricted their ability to elect democratic and independent unions of their choice. The ability for workers to form and join a trade union of their choice and the ability of that trade union to represent, defend and promote the interest of its members through collective bargaining was at the heart of the Convention. Therefore, the Government had to take all measures to put an end to the use of protection contracts.

In that respect, they made a number of recommendations to the Government: (i) they invited the Government to submit information on the proposed legislation aimed at implementing the constitutional reform. It was essential that there be consultation with all the social partners on that legislation, including independent trade unions. The Bill significantly affected the exercise of the right to freedom of association and its impact would be felt throughout the country and indeed the region; (ii) as the CABs had been incapable of guaranteeing freedom of association and the right to collective bargaining, they should be replaced by genuinely independent and impartial bodies to settle labour disputes and register unions and their collective agreements. The Government should also provide information on how it would guarantee the establishment of truly independent institutions, as well as the measures planned to ensure an efficient transition from the CABs to new, independent bodies; (iii) the Government had to ensure that there was transparency and genuine access to information regarding the registration of trade union organizations and the collective agreements concluded. The Government should communicate any information in this respect; (iv) workers wishing to exercise their right to freedom of association and to collective bargaining had to be able to do so and, where appropriate, effectively and

expeditiously challenge the validity of protection contract unions and the agreements they had negotiated; (v) they urged the Government to apply the existing law and ensure that outsourced workers were not used to interfere with the exercise of the right to freedom of association and the right to collective bargaining; (vi) the proposed legislation also removed basic safeguards concerning dismissals and redundancy. The Government had to protect workers from arbitrary dismissals and retaliation for their trade union activities. The same was true for collective redundancies; and (vii) the Government should explicitly repeal the restrictions on trade union pluralism and the free election of trade union leaders. Finally, they urged the Government to put an end to violence against trade unionists, including those engaging in social and political issues which was part of their job as trade unionists, by ending the reign of impunity for those crimes. Those responsible, both the material and intellectual authors, had to be arrested and brought to justice. Failure to do so only further invited the use of violence, including murder, by some employers and their agents in industrial disputes. In order to comply with those recommendations, and given the significance of the issues being discussed, they urged the Government to seek technical assistance from the ILO on the draft legislation and to accept a direct contacts mission. Mexico should be included in a special paragraph of the report.

Los miembros empleadores agradecieron a todos los intervinientes en este debate, el cual había sido rico en información y también diverso en opiniones, lo que mostraba la alternativa de juntar posiciones abiertas y francas sobre los distintos aspectos que trae este caso. Las respuestas complementarias presentadas por el Gobierno reafirman muchos de los puntos mencionados en su intervención inicial, y también aclaran algunos puntos que anteriormente los miembros empleadores habían planteado. De las posiciones de los distintos representantes de los trabajadores, se observan diferentes puntos de opinión y enfoques que, como los miembros empleadores mencionaron anteriormente, pueden ir más allá del propio Convenio.

En su observación, la Comisión de Expertos se refiere al caso núm. 2694 del Comité de Libertad Sindical. En su informe de junio de 2017, el Comité distingue las cuestiones de carácter global de los alegatos concretos. En las cuestiones globales se enfocan todos los aspectos legislativos que precisamente dejan a consideración de la Comisión de Expertos y de la Comisión de Aplicación de Normas, como esta última lo ha debatido hoy. Sin embargo, los aspectos concretos que tienen que ver con los aspectos conectados con lo que podría ser el Convenio núm. 98, los analiza el Comité de Libertad Sindical para dar cabida a un análisis más detallado sobre muchos aspectos que han tomado en consideración hoy los representantes de distintas partes. Por lo tanto, ni la Comisión de Aplicación de Normas ni la Comisión de Expertos tendrían que abordar los aspectos derivados de los principios de la libertad sindical y de la negociación colectiva. Por ello, el asunto de los sistemas de contratación colectiva no es parte de la discusión y debe estar excluido completamente de las consideraciones y conclusiones que emita esta Comisión.

El Gobierno se ha referido a un Protocolo de inspección laboral sobre la libre contratación colectiva, el cual ha permitido que los inspectores del trabajo hayan desarrollado múltiples actividades y que se haya protegido a muchos trabajadores en México. También, el Gobierno se refiere al sistema de consulta de organizaciones sindicales, indicando que ha tenido más de 1 millón de visitas y que contiene información detallada sobre más de 3 400 organizaciones sindicales, lo que da respuesta a las preocupaciones que tenía la Comisión en relación con el sistema de registro y el sistema de información. Asimismo, informa el Gobierno que está en proceso de desarrollo la creación de un organismo público descentralizado derivado de la reforma constitucional, mecanismo donde existirán herramientas administrativas, organizacionales, tecnológicas y logísticas para su implementación. De igual manera, se realizaron más de 91 reuniones con representantes de trabajadores, de empleadores, académicos, barras y colegios de abogados, además de las audiencias públicas determinadas por el Senado para dar efecto a las nuevas legislaciones, los cuatro proyectos o iniciativas legislativas. Todo está en un proceso de evolución, a través

de un amplio diálogo social, que es lo que promueve esta Organización. La implementación de tribunales laborales independientes, con una asignación presupuestal ya definida, para el montaje y aplicación de éstos, todo es parte de un proceso sobre el cual se están implementando medidas claras y específicas.

El Gobierno ha proporcionado muchas respuestas a las distintas inquietudes que tenían tanto la Comisión de Expertos como la Comisión de Aplicación de Normas. Sobre las libertades civiles y los derechos sindicales, el Gobierno ha presentado información de distintos órganos de carácter independiente sobre distintos actos de violencia que no tienen conexión con la libertad sindical, lo que lleva a que no se deba profundizar en esos detalles. En consecuencia, la solicitud de la Comisión de Expertos, para que el Gobierno dé comentarios sobre estos actos de violencia, debe considerarse que éstos han sido ya presentados y no se requeriría ya mayores informaciones.

En relación con la reforma constitucional, la recomendación en la que se alienta al Gobierno a que tome mayores medidas y que haga una consulta de carácter tripartito sobre la reforma constitucional, los miembros empleadores la consideraron adecuada si se presenta por el Gobierno en la memoria que debe presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución, y no en un informe complementario o anticipado a la forma en la que normalmente se presentan las memorias. En cuanto a la representación y los contratos de protección, es un asunto que analizará el Comité de Libertad Sindical y el Gobierno debe referirse a este Comité para su detalle.

Por ello, los miembros empleadores consideraron que la conclusión referida a que el Gobierno podría adoptar medidas con los actores tripartitos para estos efectos, es un asunto que sería referido al Comité de Libertad Sindical y no a la Comisión de Aplicación de Normas. En relación con la publicación de los registros de los sindicatos, ya existe este sistema informativo y hay información completa. Por ello, la conclusión en donde el Gobierno podría continuar proveyendo información acerca del cumplimiento de su obligación sobre la publicación de los registros y de los estatutos, tampoco es indispensable.

Por último, los miembros empleadores consideraron que, respecto al tema de las reformas legislativas, existen muchos aspectos que por razón de las explicaciones brindadas por el Gobierno, así como por la propia jurisprudencia resultan inaplicables, y por ello, no es indispensable la recomendación de la Comisión de Expertos que le requiere al Gobierno que tome medidas para enmendar restricciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Tampoco es pertinente la recomendación de tomar las medidas necesarias para enmendar la sección 372 de la Ley Federal del Trabajo sobre la prohibición de que extranjeros sean miembros de las directivas de los sindicatos para que se haga explícito. Las conclusiones deben estar orientadas a que se proporcionen informaciones complementarias dentro de los informes recurrentes y periódicos de acuerdo con los procedimientos generales que deben darse para el seguimiento de cualquier convenio. Los miembros empleadores consideraron que se podía cerrar el presente caso.

(...)

* * *