



Esther Quintana Salinas
DIPUTADA FEDERAL

**INFORME SOBRE LA XVIII REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE LABORALES,
PREVISIÓN SOCIAL Y ASUNTOS JURÍDICOS DEL PARLAMENTO
LATINOAMERICANO**

De conformidad con los artículos 272 fracción III y 277 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, vengo a presentar el informe de actividades correspondiente a la XVIII Reunión de la Comisión de Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos del Parlamento Latinoamericano, celebrada los días 25 y 26 de marzo del presente año en la Ciudad de Panamá, República de Panamá.

Lugar: El reunión se celebró en la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), ubicado en la Av. Principal de Amador, Edificio 1113, Ciudad de Panamá, República de Panamá.

Fecha: Martes 25 y miércoles 26 de marzo de 2014

Orden del Día:

Tema I.- Revisión del proyecto de Ley Marco de Empleo Juvenil

Tema II.- Presentación del Proyecto de Ley Marco Procesal Laboral.

Objetivos y resultados de la actividad.- En lo que se relaciona con el Tema I, Revisión del Proyecto de Ley Marco de Empleo Juvenil, se hizo la presentación del proyecto de ley, en la que se estuvo debatiendo con la intervención de legisladores de los diversos países que asistieron, finalmente fue aprobada.

En cuanto al Tema II, Presentación del Proyecto de Ley Marco Procesal Laboral, se realizó dicha presentación y se emitieron diversos comentarios y observaciones al documento. Las observaciones realizadas por la suscrita (las cuales se anexan), fueron enviadas al Parlatino, mediante correo electrónico posterior a la celebración de la reunión.

Evaluación de la actividad, de sus resultados y, en su caso, del seguimiento de actividades relacionadas previas.- En general la actividad fue

Esther Quintana Salinas

DIPUTADA FEDERAL

enriquecedora porque se reconoce la identidad de los países integrantes del Parlatino, y que a través de los debates e intercambio de ideas se fueron moldeando los documentos que lograron alcanzar un consenso final de los integrantes de las comisiones. Resultó conveniente, como actividad previa, el que se nos hayan remito los documentos para analizarlos y estar en condiciones de comentarlos los días de las reuniones.

Anexo con declaraciones, resolutivos y acuerdos. Como se acaba de señalar, entre los acuerdos fue enviar las observaciones y comentarios sobre la Ley Marco Procesal Laboral ya que si hubo observaciones en relación a la propuesta realizada por Venezuela y se dará seguimiento en la próxima reunión a celebrarse probablemente en el mes de agosto del presente año.

COMENTARIOS EN TORNO A LA LEY MARCO PROCESAL LABORAL PARA AMÉRICA LATINA

De entrada, el proyecto dista mucho de parecerse a una Ley Marco, en virtud de que:

1. No establece disposiciones y principios generales que puedan ser aplicables por los países en los que se pretende instrumentar.
2. La legislación venezolana no necesariamente guarda congruencia con los otros sistemas jurídicos y en especial con el nuestro.
3. Las especificidades que se contienen impiden por ese solo hecho que pueda cumplir con su propósito original. Es decir, una Ley Marco.

Antecedentes

- Con fecha 31 de marzo de 2014, se solicitó vía correo electrónico, comentarios en torno a la Ley Marco Procesal Laboral para América Latina.

Al respecto se emiten los siguientes

Comentarios:

- 1) De acuerdo a la Exposición de Motivos del documento en estudio, contar con una Ley Marco Procesal Laboral para América Latina, permitiría concretar y solidificar avances importantes en el derecho adjetivo, así como constituir un gran sello de garantía para que los avances en el derecho sustantivo no se queden en el camino como procesos lentos, engorrosos, dispersos y costosos.
- 2) No es óbice señalar que una Ley Marco es aquella en la que se establecen normas generales y señala los criterios y objetivos a los que debe sujetarse nuestro país en congruencia con las diversas disposiciones jurídicas que nos rigen.

Aunque nuestra Constitución Federal no prevé de forma expresa dicho término, el artículo 133 contempla el principio de supremacía constitucional, de la siguiente forma:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

De la lectura del anterior precepto, se traduce que la Constitución Federal de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales, pues en este último caso, las leyes claramente se establece que "de ella emanan" y en el de los tratados "que estén de acuerdo con la misma".

A manera de ejemplo nuestro país, forma parte de la Organización Internacional del Trabajo, ya que ha ratificado diversos convenios internacionales con el objeto de reconocer y mejorar las condiciones en materia laboral, salud, igualdad, seguridad social, asociación, entre otras.

De acuerdo a lo anterior, se señala que para estar en posibilidad de poder adoptar una Ley Marco dentro de nuestro sistema jurídico nacional, ésta debe de tener congruencia y ser acorde con las diversas disposiciones que rigen el sistema jurídico de nuestro país.

- 3) En este sentido, para que una Ley pueda considerarse como Marco, debe incluir disposiciones y principios de carácter general, ya que al establecer particularidades tales como: términos, autoridades, etapas procedimentales, tipos de prueba y plazos, entre otros, pudiera entorpecer su adopción por parte de los países de América Latina, ya que complicaría su instrumentación en los respectivos marcos normativos nacionales.
- 4) Derivado de la revisión integral al documento en estudio, se detectó que éste fue retomado de la "Ley Orgánica Procesal del Trabajo de la República Bolivariana de Venezuela", publicada en la Gaceta Oficial N° 37.504 del 13 de Agosto de 2002, la cual consta de nueve Títulos y 207 artículos, divididos de la siguiente manera:
 - a) Título Primero Disposiciones Generales (artículos 1 al 11)
 - b) Título Segundo de los Tribunales del Trabajo (artículos 12 al 30)
 - c) Título Tercero de la Inhibición (artículos 31 al 45)

- d) Título Cuarto de las Partes (artículos 46 al 64)
- e) Título Quinto de los Lapsos y Días hábiles (artículos 65 al 68)
- f) Título Sexto de las Pruebas (artículos 69 al 122)
- g) Título Séptimo Procedimiento ante los Tribunales del Trabajo (artículos 123 al 186)
- h) Título Octavo de la Estabilidad en el Trabajo (artículos 187 al 193)
- i) Título Noveno Vigencia y Régimen Procesal Transitorio (artículos 194 al 207)

Ahora bien, el documento motivo de comentarios, adopta diversos preceptos para constar de ocho Títulos, divididos de la siguiente forma:

- a) Título Primero Disposiciones Generales (artículos 1 al 11)
- b) Título Segundo de los Tribunales del Trabajo (artículos 12 al 30)
- c) Título Tercero de la Inhibición (artículos 31 al 45)
- d) Título Cuarto de las Partes (artículos 46 al 64)
- e) Título Quinto de los Lapsos y Días hábiles (artículos 65 al 68)
- f) Título Sexto de las Pruebas (artículos 69 al 122)
- g) Título Séptimo Procedimiento ante los Tribunales del Trabajo (artículos 123 al 186)
- h) Título Octavo de la Estabilidad en el Trabajo (artículos 187 al 192)

Asimismo, de la revisión y cotejo de ambas disposiciones se aprecia que los artículos 4,5, 7, 24, 35, 45, 50, 52, 53, 54, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 97, 98, 100, 109, 112, 119, 120, 127, 131, 137, 138, 141, 142, 145, 146, 148, 150, 160, 166, 168, 169, 172 y 179 fueron retomados en los mismo términos, sin cambio alguno.

Además, para el caso de los artículos 1, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 51, 55, 56, 57, 58, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 81, 84, 95, 96, 99, 101, 103, 104, 105, 106, 17, 108, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 140, 143, 144, 147, 149, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191 y 192, se detectó que sólo se realizaron cambios de forma sin alterar el contenido del mismo. Por lo que respecta al Título Noveno, denominado "Vigencia y Régimen Procesal Transitorio" este se elimina.

Es importante señalar que al eliminarse los artículos 91, 92, 93 y 94, se debió recorrer la numeración para que exista un orden numérico, pues del artículo 90 el consecutivo es el 95.

- 5) Si bien es cierto que la administración de justicia no es uniforme ni estática, pues requiere de una continua actualización, adoptar la figura de los "jueces del trabajo", consecuentemente ocasionaría inconsistencias con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal del Trabajo (LFT), pues para que sea consistente con las anteriores se tendría que realizar una reforma integral a nuestro marco jurídico a efecto de no contravenir nuestro orden jurídico nacional, pues actualmente ninguna disposición prevé la figura de Juez Laboral.

Es importante mencionar que el artículo 122, Apartado C, Base Cuarta, fracción II, de la Carta Magna señala que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Además, el Consejo designará a los jueces del Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial. También determinará el número y especialización por materia de las salas del tribunal y juzgados que integran el Poder Judicial del Distrito Federal, de conformidad con lo que establezca el propio Consejo.

Asimismo, se estima que adoptar esta figura podría ir en detrimento de los trabajadores y patrones, ya que no se garantiza que los juicios laborales sean más ágiles, incluso se corre el riesgo de que las controversias tenderían a ser más largas, pues el esquema actual, sólo permite el amparo contra laudos de los tribunales laborales, en tanto que con el esquema del documento en revisión, las sentencias podrán ser apelables, ante los superiores.

Es decir, actualmente las controversias laborales se llevan a cabo ante una sola instancia, que es la Junta de Conciliación y Arbitraje, y el laudo que emite dicha instancia sólo es recurrible en el juicio de amparo. Por lo que al ser sustituidas las Juntas por juzgados laborales, las resoluciones y sentencias, pueden ser recurridas ante otras instancias superiores, lo que como se indicó, propiciaría que las controversias laborales tiendan a ser más largas, lo que va en detrimento de los trabajadores y patrones.

Además, sería necesario contar con estudios actuariales que sustenten su viabilidad ya que para su instrumentación se requerirán de recursos humanos, financieros y materiales con que actualmente cuentan la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje que funcionan en cada una de las entidades federativas.

Es importante recordar que en la cultura jurídica mexicana, han coexistido los sistemas "judicialista" y "administrativista", en la impartición de justicia, en los cuales los tribunales dependen de los Poderes Judicial o Ejecutivo, respectivamente. Ambos sistemas no se excluyen entre sí.

Por ejemplo, existen órganos como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el Tribunal Superior Agrario de México, o las mismas Juntas de Conciliación y Arbitraje (de composición tripartita) que aún cuando tienen a su cargo funciones jurisdiccionales, no están ubicados dentro de la órbita del Poder Judicial, lo cual no impide que sus actos o resoluciones sean revisados por jueces o tribunales que forman parte del Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo.

Aunado a lo anterior, es por ello que las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje son mediante laudos y no por sentencias, pues como se ha señalado anteriormente los jueces son los únicos facultados para emitir sentencias, y aquellas resoluciones dictadas por autoridades no jurisdiccionales son llamadas laudos, pues el nombre varía de acuerdo a la investidura de la persona que determina.

- 6) Por lo que respecta a los principios en el juicio laboral, en cual se señala que “el proceso será oral, breve y contradictorio (artículo 3) así como conciliatorio (artículo 6) y gratuito (artículo 8), la LFT coincide con el principio de oralidad, pues el artículo 685 señala que el proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio y se iniciará a instancia de parte.

Con la pasada reforma a la Ley Federal del Trabajo LFT, se incorporó el principio de conciliación pues ello contribuye a mantener un adecuado equilibrio entre los factores de la producción, además de hacer efectiva la protección de los derechos de los trabajadores y proteger el legítimo interés de los patrones.

- 7) En cuanto a la Defensoría Pública para los Trabajadores, se señala que nuestra legislación laboral no contempla esta figura, sin embargo, el Capítulo III, del Título Tercero, prevé la figura de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la cual tiene las funciones siguientes:

- a) Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo.
- b) Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato.
- c) Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

- 8) Sobre el pago de costas, nuestra legislación laboral no prevé disposición en lo particular, por lo tanto si es el trabajador el que demanda al patrón, los honorarios serán a cargo de este mismo. Si el patrón contrata a un abogado para que lo defienda en el proceso que le ha iniciado el trabajador, es el patrón quien le debe pagar los honorarios al abogado que lo asesora.

Vale la pena aclarar que una práctica común es que el trabajador convenga con su representante legal sobre los honorarios mediante un porcentaje de lo obtenido en el laudo correspondiente, salvo que se haya acordado lo contrario.

- 9) Existe congruencia en relación a los días hábiles, lo cuales son todos los del año con excepción de los sábados y domingos, los de descanso obligatorio, los festivos que señale el calendario oficial y aquéllos en que se suspendan labores, sin embargo, existe diferencias sobre las horas hábiles pues el artículo 68 la Ley Marco Procesal Laboral las contempla entre las seis de la mañana y antes de las seis de la tarde, a menos que por causa urgente se habiliten horario y día no hábil y la noche.

Por su parte el artículo 716 de la LFT, señala que son horas hábiles las comprendidas entre las siete y las diecinueve horas, salvo el procedimiento de huelga, en el que todos los días y horas son hábiles.

Además los Presidentes de las Juntas, de las Juntas Especiales y los Auxiliares, pueden habilitar los días y horas inhábiles para que se practiquen diligencias, cuando haya causa justificada, expresando concreta y claramente cual es ésta, así como las diligencias que hayan de practicarse.

- 10) Sobre el desahogo del procedimiento que se lleva a cabo, es conveniente señalar que la misma LFT contiene un Título denominado "Derecho Procesal del trabajo", el cual señala la forma de substanciación de los juicios en la que se prevé la competencia de la Juntas, impedimentos y excusas, términos procesales, notificaciones a las partes, exhortos y despachos, incidentes, acumulación de procesos, caducidad, pruebas, resoluciones laborales, revisión de actos de ejecución, providencias cautelares, procedimientos en las juntas de conciliación, procedimiento ordinario ante las juntas de conciliación y arbitraje, procedimientos especiales, procedimientos de los conflictos colectivos de naturaleza económica y procedimiento de huelga, en el cual se estipulan plazos y términos los cuales son diversos a los que se encuentran en la Ley Marco Procesal Laboral.

- 11) La Ley Marco Procesal Laboral contiene un Capítulo denominado "De la audiencia Preliminar", la cual será en forma oral, privada y presidida personalmente por el "juez" de sustanciación, mediación y ejecución, con la asistencia obligatoria de las partes o sus apoderados.

Sin embargo para el caso de nuestra legislación laboral, existe una etapa procesal denominada "conciliatoria", misma en la que las partes comparecerán personalmente a la Junta y podrán ser asistidas por sus abogados patronos, asesores o apoderados.

Por su parte la Junta, por conducto del funcionario conciliador o de su personal jurídico, intervendrá para la celebración de pláticas entre las partes y las exhortará para que procuren llegar a un arreglo conciliatorio. Les propondrá opciones de soluciones justas y equitativas que, a su juicio, sean adecuadas para dar por terminada la controversia. En caso de que las partes llegaren a un acuerdo, se dará por terminado el conflicto. El convenio respectivo, aprobado por la Junta, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo.

- 12)** Es conveniente señalar que la LFT no cuenta con Juntas de Arbitraje, como se aprecia en la Ley Marco Procesal, no obstante lo anterior, con la pasada reforma a la nuestra legislación laboral se incluyó el artículo 530 Bis, el cual señala que para el desarrollo de las funciones, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo podrá citar a los patrones o sindicatos a juntas de avenimiento o conciliatorias, apercibiéndolos que de no comparecer a dichas diligencias, se les impondrá medidas de apremio.

En caso de que el solicitante del servicio es quien no asiste a la junta de avenimiento o conciliatoria, se le tendrá por desistido de su petición sin responsabilidad para la Procuraduría, salvo que acredite que existió causa justificada para no comparecer.

- 13)** En cuanto al Recurso de Casación Laboral previsto en el artículo 168 de la Ley Marco Procesal, la cual es contra las sentencias de segunda instancia que pongan fin al proceso, así como contra los laudos arbitrales; empero, como se ha señalado anteriormente, nuestro sistema jurídico laboral sólo consta de una instancia la cual es a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, mismas que de acuerdo con el artículo 170 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo procederá el juicio de amparo directo, que es en contra laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales del trabajo.
- 14)** Para el caso de los términos tales como alguacilazgo, conjuces, litisconsorcio, litisconsortes, recurso de casación y Banco Central Nacional previstas en la Ley Marco Procesal Laboral, estas figuras no se encuentran previstas en nuestra legislación laboral, por lo tanto difícilmente se estaría en condiciones de asumirlas.
- 15)** De acuerdo a lo anterior, se estima que en los términos en que se retoma la propuesta de Ley no pudiera considerarse como Marco, ya que la misma se encuentra acotada a las particularidades de la República Bolivariana de Venezuela.
- 16)** Finalmente, se anexa al presente un archivo en el que se utiliza la herramienta de "Comparar archivos", en la que se aprecia que se retoma casi en su totalidad la Ley Orgánica Procesal del Trabajo de Venezuela.



Parlamento Latinoamericano

XVIII REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE LABORALES, PREVISIÓN SOCIAL Y ASUNTOS JURÍDICOS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

*Ciudad de Panamá, República de Panamá –
25 y 26 de marzo de 2014*

*Lugar de la reunión: Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano
Av. Principal de Amador*

AGENDA

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
LUNES 24 DE MARZO		
	Llegada de los Parlamentarios, Traslado al hotel	Dirección de protocolo
MARTES 25 DE MARZO		
08:30 hs	Traslado de los legisladores a la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano, Av. Principal de Amador	Dirección de protocolo
09:00	INICIO DE LOS TRABAJOS DESIGNACIÓN DE UN LEGISLADOR COMO SECRETARIO REDACTOR Tema I. Revisión del proyecto de Ley Marco de Empleo Juvenil	
11:15	<i>Receso para café</i>	
11:30	Continuación de los trabajos Debate	

www.parlatino.org

Calle Principal de Amador, Edificio 1113 – Ciudad de Panamá

Tel.: (507) 512 85 00/1/2 - Directo Secretaría de Comisiones: (507) 5128507- 8521 y 8522 / <alcira@parlatino.org>

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá-Casilla N° 1527

Parlamento Latinoamericano – San Felipe, Calle 3ª, Palacio Bolívar, Edificio 26-Panamá 4, Panamá



Parlamento Latinoamericano

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
13:00	<i>Almuerzo</i>	
14:30	Continuación de los trabajos	
16:00	<i>Receso para café</i>	

HORARIO	ACTIVIDADES	RESPONSABLE / OBSERVACIONES
	MIÉRCOLES 26 DE MARZO	
08:30 hs	Traslado del hotel al Lugar de la Reunión:	Dirección de Protocolo
09:00	Tema II Presentación del Proyecto de Ley Marco Procesal Laboral Grupo de trabajo: Diputada Delsa Solorzano, Venezuela Senador Javier Lozano, México	
11:00	<i>Receso para café</i>	
11:30	Continuación de los trabajos: Fin de la jornada Acuerdos y puntos a tratar en la próxima reunión Lectura y aprobación del Acta FIRMAS.	

www.parlatino.org

Calle Principal de Amador, Edificio 1113 – Ciudad de Panamá

Tel.: (507) 512 85 00/1/2 - Directo Secretaría de Comisiones: (507) 5128507- 8521 y 8522 / <alcira@parlatino.org>

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá-Casilla N° 1527

Parlamento Latinoamericano – San Felipe, Calle 3ª, Palacio Bolívar, Edificio 26-Panamá 4, Panamá