

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 15-A, 15-C Y 15-D DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LA SUBCONTRATACIÓN

Quienes suscriben, diputadas y diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del PRD en la LXIV Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracción X y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 fracción I, numeral I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta Honorable Asamblea la presente Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 15-A, 15-C y 15-D de la Ley Federal del Trabajo, en materia de regulación de la subcontratación, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Planteamiento del problema

El modelo económico neoliberal, la globalización, la apertura de las economías y el cambio tecnológico, aparejados a una cada vez mayor competencia en el mercado internacional han remodelado al trabajo y al trabajador en economías que, como la nuestra, han hecho del abaratamiento del salario y de la apertura comercial indiscriminada las ventajas comparativas para insertarnos en el mercado global.

Los empleos estables, con salarios crecientes y con pleno ejercicio de los derechos colectivos, son una excepción, cada vez más escasa.

El trabajo informal, el trabajo por cuenta propia, el empleo eventual, la alta rotación en los puestos de trabajo, la ausencia de una contratación colectiva, la falta de prestaciones, el pago por debajo de la línea mínima de bienestar, de ser modalidades “atípicas” del uso de la fuerza de trabajo se han vuelto formas predominantes. Lo “atípico” ahora es el trabajo estable y bien remunerado, conforme a la definición de trabajo digno o decente que contempla nuestra Constitución, la Ley Federal del Trabajo y el Derecho Internacional que es Ley Suprema de toda la Unión.

Parte de estas tendencias es la subcontratación, terciarización, deslocalización u *outsourcing*. Aunque no es algo nuevo, esta forma de producción se ha vuelto más recurrida por las empresas en las últimas décadas, y consiste en la construcción de redes inter-empresariales cuya finalidad es maximizar la utilidad, reduciendo los costos de producción. Esto se logra descentralizando etapas del proceso productivo para encomendarlas a otras empresas especializadas¹.

Esto es propio de una industria global en que los procesos están localizados en distintos sectores y países formando cadenas globales de suministros o de generación de valor. Además de que busca maximizar los factores que inciden en la productividad y la competitividad global, coloca a economías como la nuestra en una posición determinada por la “ventaja comparativa” de tener un mercado de trabajo abundante pero vulnerable, de bajas remuneraciones, mínima protección social y prácticamente nula defensa gremial.

La subcontratación se ha convertido en una estrategia empresarial privilegiada para la reducción de costos (incluidos los laborales). Con este mecanismo, una empresa mueve o destina los recursos orientados a cumplir ciertas tareas, a un proveedor externo, mediante un contrato. Con el *outsourcing*, las empresas descentralizan proveedurías, actividades conexas, logísticas, de mantenimiento o complementarias e incluso fases completas del proceso productivo, pero manteniendo la verticalidad y el control del proceso en su conjunto.

El desplazamiento de la figura patronal clásica mediante la incorporación de un tercero en la relación laboral, para disminuir los derechos laborales de un trabajador, se está dando por diversos mecanismos. Sus expresiones más comunes, que se desarrollaron a partir de las reformas flexibilizadoras y que son las más emblemáticas por representar los mayores retos para su verdadera protección son:

¹ Sobre los problemas que conlleva estas nuevas formas de contratación: FRESSMANN, Rebeca (2005), *Subcontratación de mano de obra en México: reglamentación legal realidad sociopolítica*. Fundación Friedrich Ebert; , CELIS Opina, Juan Carlos, coordinador (2012), *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales*, CLACSO, Medellín; DEAN, Matteo y Luis Bueno Rodríguez, coordinadores (2013), *Outsourcing: modelo en expansión de simulación laboral y precarización del trabajo*, editado por Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical (CILAS); SÁNCHEZ Castañeda, Alfredo et al (2016), *La subcontratación: un fenómeno global*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y REYNOSO Castillo, Carlos (2018) “Notas sobre la subcontratación en México, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, volumen 6, núm. 3.

las empresas de empleo o trabajo temporal, las contratistas y las cooperativas de trabajo asociado².

Los efectos de este fenómeno en el mundo del trabajo han sido devastadores. La subcontratación se ha usado para eludir responsabilidades, evitar el pago de prestaciones (como utilidades, vacaciones), impedir generación de antigüedad, facilitar el despido y romper la unidad del contrato colectivo de trabajo.

La subcontratación es una estrategia empresarial para aumentar la competitividad, promover la especialización flexible, construir cadenas de valor o de suministro (incluso globales) y para transformar relaciones laborales en civiles o comerciales.

Desde la perspectiva de los trabajadores, la subcontratación es un mecanismo por medio del cual las empresas otorgan condiciones de trabajo diferenciadas. Es un esquema que puede permitir también mano de obra dócil sin presencia sindical, así como condiciones laborales en el límite de los mínimos legales³.

En nuestro país no existe una medición precisa del fenómeno⁴. Algunos estudios han ubicado estadísticamente un indicador que lo mide, a través de las Censos Económicos llevados a cabo por INEGI⁵. De acuerdo a esta medición, de 2004 a 2014, el personal total ocupado “no dependiente de la razón social” pasó de 1 millón 399 mil 264 a 3 millones 578 mil 247, es decir, que se incrementó 155.7% en esa década.

² Consuelo Iranzo y Jacqueline Richter, “Las implicaciones de la subcontratación laboral” en CELIS Ospina, Juan (2012), p. 42.

³ SÁNCHEZ Castañeda, Alfredo, et al (2018), p. 180.

⁴ Sobre los problemas metodológicos para medir el empleo ocupado en la subcontratación, ver DEAN, Matteo y Luis Bueno Rodríguez (2013), p. 74 y ss. El indicador es “Personal ocupado no dependiente de la razón social” que INEGI define como: “El personal ocupado que no depende de la razón social para la cual trabaja, se conforma por: el personal suministrado por otra razón social y el personal que labora por honorarios o comisiones sin sueldo base. Las actividades que realiza este personal están directamente asociadas a la producción de bienes o servicios, y no se trata de la contratación de servicios como los de vigilancia, limpieza, entre otras actividades”.

⁵ INEGI. Censos Económicos 2014. Resumen de los resultados definitivos.

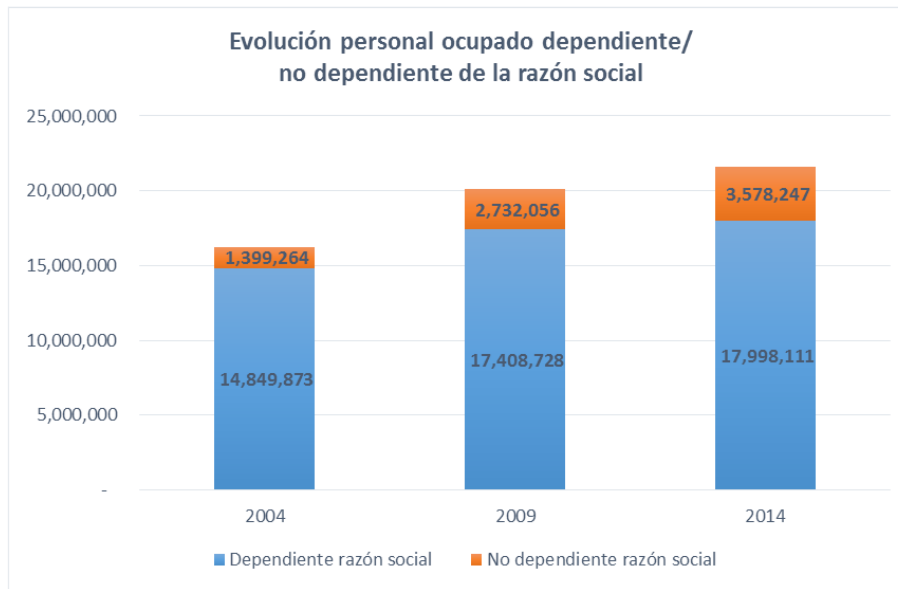
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2014/doc/frrdf_ce2014.pdf



El total

del

personal ocupado en ese mismo período se incrementó tan solo 32.9% y el personal



directamente dependiente de la razón social, 21.2%. En 2004, ese tipo de ocupaciones significaron 8.6% del total de los trabajadores ocupados; diez años después, representa 16.6%.

provenientes de fuentes no oficiales dan cuenta de la magnitud de la subcontratación:

- 1) El valor mundial del mercado del *outsourcing* es de hasta 10,000 millones de dólares, según el especialista Francis Corbett⁶;
- 2) A escala global, Reino Unido tiene el mayor porcentaje de trabajadores bajo este esquema, con 4.1 por ciento. México cuenta con 0.9 por ciento y el porcentaje global es de 1.6 por ciento⁷;
- 3) En México, la subcontratación ha crecido, pero está lejos de ser tan relevante como en otros países Latinoamericanos como Brasil, Argentina y Chile⁸;
- 4) Según un estudio citado por la firma Staffing Industry Analysts, el valor de mercado de la industria de la subcontratación en México asciende a 1 mil 457 millones de dólares anuales⁹;
- 5) Al cierre de 2018, cerca de 5 millones de personas en México estaban contratadas bajo dicha modalidad (equivalente a la cuarta parte del empleo formal) y desempeña sus labores en unas 2 mil empresas¹⁰;
- 6) Según la Asociación Mexicana de Empresas de Capital Humano (AMECH), en México existen unas 900 empresas que ofrecen el servicio de

⁶ Citado por Antonio Sandoval, en “Estas son las cifras que describen el impacto del outsourcing en México” en *Alto nivel*, abril 22, 2019. <https://www.altonivel.com.mx/economia/estas-son-las-cifras-que-describen-el-impacto-del-outsourcing-en-mexico/>

⁷ World Employment Confederation. Economic Report 2018. https://www.wecglobal.org/fileadmin/media/pdf/WEC_Economic_Report_2018_Edition%20OLD.pdf

⁸ Citado por Antonio Sandoval, en “Estas son las cifras que describen el impacto del outsourcing en México” en *Alto nivel*, abril 22, 2019. <https://www.altonivel.com.mx/economia/estas-son-las-cifras-que-describen-el-impacto-del-outsourcing-en-mexico/>

⁹ Tomando como fuente a Notimex en <https://expansion.mx/economia/2016/02/11/mexico-en-el-top-5-de-outsourcing-en-america-latina>

¹⁰ Citado por Antonio Sandoval, en “Estas son las cifras que describen el impacto del outsourcing en México” en *Alto nivel*, abril 22, 2019. <https://www.altonivel.com.mx/economia/estas-son-las-cifras-que-describen-el-impacto-del-outsourcing-en-mexico/>

tercerización de personal, pero solamente 100 están registradas ante las autoridades y sólo 40 pagan impuestos¹¹.

- 7) Una de las empresas subcontratistas más importantes: GINGroup, tiene más de 180 mil trabajadores contratados para terceros (cerca de 4,500 empresas: algunas tan importantes como Walmart, Comex, Afirme, HSBC y Santander), siendo el cuarto empleador entre las empresas que operan en México. GINGroup por sí solo tiene más trabajadores que las 20 empresas afiliadas en la AMECH¹².

- 8) De acuerdo al SAT, hay 10 mil empresas que dan el servicio de *outsourcing* y son utilizadas para evadir impuesto por las empresas que las contratan¹³.

Los efectos inmediatos que ha tenido la subcontratación son la elusión de responsabilidades, evitar el cumplimiento de normas como el reparto utilidades, impedir que se genere antigüedad (que conlleva prestaciones y beneficios elementales: vacaciones, pensiones, indemnizaciones, liquidación, etc.); facilita el despido y rompe la unidad del contrato colectivo.

La subcontratación dolosa ha convertido al trabajo en una mercancía, contrariando las disposiciones de orden público y del derecho internacional, que expresamente lo prohíben.

¹¹ Verónica Gascón. “Subestiman en México cifras de *outsourcing*”, *Reforma*, junio 3, 2019. No se encontraron datos oficiales ni una estimación que pudiera considerarse confiable de la evasión de obligaciones al fisco y a la seguridad social.

¹² Viridiana Mendoza y Zacarías Ramírez, “Así mueve Raúl Beyruti los hilos del *outsourcing* en México” en *Forbes*, febrero 27, 2019. Dice el reportaje que “La facturación anual de GINGroup ronda los 31,000 millones de pesos”.

¹³ Leonor Flores. “SAT identifica 10 mil firmas de *outsourcing*; algunas de ellas usadas para evadir impuestos” en *El Universal*, 19 de febrero de 2018. A partir del ejercicio fiscal de 2018, las firmas de *outsourcing* que contraten trabajadores para prestar servicios a otras empresas estarán obligadas a cumplir cuatro requisitos tributarios y de seguridad social a través de una aplicación generada por el SAT.

Con esta aplicación, las empresas deberán validar que la subcontratista cumpla con cuatro requisitos: copia del comprobante fiscal digital (CDFI), del pago de salarios con acuses de recibo, declaración del entero de retenciones del ISR, copia de la declaración del IVA y comprobante de pago de cuotas al IMSS y que sea depositada en el buzón tributario de la empresa contratante. Ver Zenyazén Flores “SAT ‘lee la cartilla’ a firmas de *outsourcing*”, en *El Financiero*, febrero 26 de 2018.

Aún no son públicos los efectos en la recaudación de esta nueva política

El uso doloso

de la subcontratación para fines de abaratamiento de la fuerza de trabajo, para simular relaciones mercantiles donde prevalece una materia de trabajo, vulnera derechos fundamentales en perjuicio de los trabajadores terciarizados, desde el principio constitucional y legal de igualdad de salario por igualdad de trabajo, e incluso se convierte en un factor adverso en perjuicio de los trabajadores beneficiarios del contrato colectivo.

En 2012, la reforma a la Ley Federal del Trabajo atendió este tema, reconociendo a la subcontratación como una modalidad del trabajo que debe regularse, e imponiéndole condiciones:

- a) No podrá abarcar la totalidad de las actividades, iguales o similares en su totalidad, que se desarrollen en el centro de trabajo.
- b) Deberá justificarse por su carácter especializado
- c) No podrá comprender tareas iguales o similares a las que realizan el resto de los trabajadores al servicio del contratante

La falta de estas condiciones, dice la ley, serán suficientes para que el contratante se considere patrón, debiendo asumir éste sus obligaciones como tal, incluidas las obligaciones de seguridad social.

Otros artículos de la ley, determinaron más condiciones que cumplir en la subcontratación: que el contrato se celebre por escrito y que el contratante deba cerciorarse de que el contratista cuente con los medios suficientes para cumplir con las obligaciones que se deriven de las relaciones con sus trabajadores; que la empresa contratante deba cerciorarse de que se cumplan disposiciones en seguridad, salud y medio ambiente y la prohibición de trasladar trabajadores de la empresa contratante al subcontratista.

La ley también establece sanciones a los patrones que utilicen este régimen de forma dolosa. La falta de contrato escrito o de que el contratista no cuente con los medios para cumplir con sus obligaciones laborales puede ser sancionada hasta con 2,500 días de salario mínimo; la transferencia de trabajadores de la empresa contratante al contratista se podrá sancionar hasta con 5,000 días de salario mínimo.

A más de un lustro de la entrada en vigor de estas normas, no se puede hacer una evaluación concreta por una razón elemental: la indolencia de la autoridad para aplicarla.

El principio

básico de la reforma fue evitar la evasión y la elusión en el cumplimiento de obligaciones a cargo del patrón.

Es momento en que no se tienen políticas públicas en la materia, no hay un diagnóstico claro del tema y el costo de las evasiones al fisco y al Seguro Social no están cuantificadas de manera oficial.

Es urgente realizar una mayor inspección en las empresas de subcontratación y evitar que éstas sigan eludiendo el pago de impuestos y sus obligaciones laborales.

Así mismo, quedó pendiente de expedición una norma oficial mexicana en la materia de certificación que haga que las empresas acrediten su calidad en el servicio.

El proyecto de Norma Oficial Mexicano incluye obligaciones como las siguientes: registro patronal ante el IMSS; inscripción en el SAT; expedir al contratante por cada pago que éste realice la factura, recibo o comprobante fiscal electrónico correspondiente; tramitar el Distintivo Empresa Certificada Tercerización y/o Subcontratación; contar con el registro para pago de impuestos sobre nóminas; tener su reglamento interior registrado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje;

acreditar la existencia de su domicilio fiscal y acreditar que cuenta con los recursos materiales, infraestructura y capital humano para prestar el servicio.

Argumentación

Durante la presente Legislatura transitó una reforma integral a la Ley Federal del Trabajo en materia de justicia laboral, libertad sindical y contratación colectiva.

En su momento, se señaló que una reforma de este tipo, si bien significaba un importante avance en el cumplimiento de la reforma constitucional que le dio origen y en el reconocimiento de derechos colectivos, dejó de lado una revisión de los derechos sustantivos en el mundo del trabajo.

Hubo quienes señalaron entonces, que se podría abordar estos temas a partir del primer período ordinario de sesiones del segundo año de la presente Legislatura.

Es así que

nuestro Grupo Parlamentario, comprometido con los derechos de las y los trabajadores, hacemos propio el compromiso de aportar al debate con la presente iniciativa.

La presente iniciativa recoge y actualiza propuestas presentadas por el Grupo Parlamentario del PRD y la Unión Nacional de Trabajadores en su propuesta de reforma laboral del año 2012¹⁴.

La discusión iniciada en esta legislatura sobre el mundo debe servir para acordar medidas de fondo que tiendan a mejorar la situación jurídica del trabajador, precisando que las responsabilidades patronales corresponden a quienes realmente reciben en forma permanente los servicios del trabajador, independientemente de quienes, de manera formal, aparezcan como patrones o receptores de esos servicios, sin eximir a éstos de su responsabilidad.

El PRD exige que la autoridad cumpla con su responsabilidad, desde el ámbito laboral, fiscal y de la seguridad social.

Nuestro Grupo Parlamentario acompañará cualquier esfuerzo que por medio del diálogo social garantice los derechos humanos laborales y mejore la condición de la clase trabajadora mexicana

Nuestra propuesta busca mejorar la situación jurídica del trabajador, precisando que las responsabilidades patronales corresponden a quienes realmente reciben en forma permanente los servicios del trabajador, independientemente de quienes, de manera formal, aparezcan como patrones o receptores de esos servicios, sin eximir a éstos de su responsabilidad.

Como se establece en su Declaración de Principios:

El PRD reconoce que el trabajo es la fuente de generación de la riqueza económica y valor esencial de la sociedad y por tanto defiende con vigor el derecho al trabajo, los derechos y prerrogativas que le asisten a todas y todos los trabajadores, por la universalidad de la seguridad social y la mejora permanente de las condiciones contractuales.

¹⁴ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. Presentada por el diputado Agustín Miguel Alonso Raya, PRD; y suscrita por integrantes de diversos grupos parlamentarios. Presentada el 11 de septiembre de 2012. Puede consultarse en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/sep/20120911-III.pdf>

Defendemos y

promovemos el principio de trabajo decente, que sea productivo y socialmente útil, que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias y mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad.

Desde el Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática, continuaremos debatiendo estos temas pues estamos convencidos que a través de la construcción de derechos e instituciones del trabajo, se puede alcanzar un país productivo, justo y en paz, que pueda enfrentar, en condiciones de competitividad, los retos del mundo global sin que esto sacrifique el acceso a un trabajo digno y cada vez mejor.

Fundamento legal

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracción X y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 fracción I, numeral I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del Decreto

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 15-A, 15-C Y 15-D DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LA SUBCONTRATACIÓN

Texto normativo propuesto

Único. Se reforman los artículos 15-A, 15-C y 15-D de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 15-A....

a) ...

b) Deberá justificarse por su carácter especializado **para la ejecución ocasional de trabajos que ordinariamente no correspondan al objeto u objetos sociales de la empresa.**

c)...

...

Artículo 15-C....

...

El contratante que reciba de manera ordinaria los servicios de trabajadores proporcionados por el contratista, es corresponsable del cumplimiento de las obligaciones patronales de los derechos de los trabajadores de la empresa contratista.

Artículo 15-D. No se permitirá el régimen de subcontratación cuando se transfieran trabajadores de la contratante a la subcontratista **y se disminuyan o afecten** sus derechos laborales; en este caso, se estará a lo dispuesto por el artículo 1004-C y siguientes de esta Ley.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Servicio de Administración Tributaria realizarán en un plazo no mayor a noventa días, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las adecuaciones normativas y administrativas necesarias, dentro de sus respectivas competencias, para la observancia de lo establecido en el artículo 15-D del presente Decreto y la posible sanción a quienes resultaran responsables por su incumplimiento.

Tercero. Las

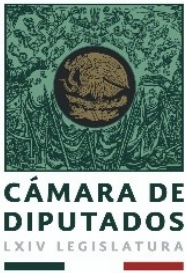
autoridades mencionadas en el artículo anterior, entregarán al Congreso un informe pormenorizado sobre el estado que guarda el cumplimiento de las obligaciones laborales, de seguridad social y fiscales de las empresas que laboren bajo el régimen de subcontratación.

Suscriben;

DIP. RAYMUNDO GARCIA GUTIERREZ

DIP. VERÓNICA BEATRIZ JUÁREZ PIÑA
MONTIEL

DIP. CLAUDIA REYES



DIP. RAYMUNDO GARCÍA GUTIÉRREZ

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, 10 de julio de 2019