

Palacio Legislativo de Donceles, a 11 de noviembre de 2022.

DIP. FAUSTO MANUEL ZAMORANO ESPARZA  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
II LEGISLATURA  
P R E S E N T E

No sin antes cordialmente saludarle, amablemente le solicito la inscripción en el orden del día de la sesión del próximo día martes 15 de noviembre del presente año, del siguiente asunto:

- **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL.**

Sin otro particular por el momento, quedo de usted.

Atentamente,

*JESUS SESMA SUÁREZ*

DIP. JESÚS SESMA SUÁREZ  
COORDINADOR

C.c.p.: Archivo.-





**DIP. FAUSTO MANUEL ZAMORANO ESPARZA  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
II LEGISLATURA  
P R E S E N T E**

El suscrito, Diputado **Jesús Sesma Suárez**, Coordinador de la Asociación Parlamentaria Alianza Verde Juntos por la Ciudad en el Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, en términos de lo dispuesto por los artículos 29 apartado D, inciso i); 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; artículos 12, fracción II; 13, fracción LXIV, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; y artículos 5 fracción I, 95, fracción II y 470 fracción I, inciso c) del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración de este Poder Legislativo, la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL**, bajo el siguiente

**OBJETIVO**

Los Grupos o Coaliciones podrán contratar asesoría especializada y personal de confianza, quedando prohibida su contratación en la modalidad de prestación de servicios profesionales por honorarios, para garantizar su estabilidad laboral y el otorgamiento de las prestaciones establecidas por la legislación aplicable.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**



## I. PROTECCIÓN LABORAL EN MATERIA INTERNACIONAL

Con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos internacionales de 1966, se produce un cambio cualitativo en el Derecho internacional, un grupo de derechos laborales son incluidos dentro del selecto listado de derechos humanos.<sup>1</sup>

Esto se explica porque desde el principio los derechos laborales formaron parte en la conformación de los derechos humanos dentro del Derecho internacional. La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (1919), la redacción de las primeras normas internacionales del trabajo, convenios y recomendaciones, el establecimiento de los procedimientos de control de la OIT y la Declaración de Filadelfia (1944), tuvieron una gran influencia en la redacción de la Declaración Universal.<sup>2</sup>

Este selecto grupo de derechos laborales son la libertad de trabajo, la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, el derecho al trabajo, la protección contra el desempleo, la protección contra el despido, la prohibición de la discriminación en materia de empleo y ocupación, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, la prohibición de la discriminación de personas con responsabilidades familiares, la seguridad e higiene en el trabajo, el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias del trabajo la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal remunerado, el descanso remunerado en feriado y las vacaciones periódicas pagadas, el derecho a un remuneración mínima, el derecho a la promoción en el empleo, el derecho a la formación profesional, el derecho a la información y a la consulta en el seno de la

---

<sup>1</sup> Los derechos humanos laborales en el Derecho Internacional MIGUEL F. CANESSA MONTEJO, Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32265.pdf>

<sup>2</sup> Ibídem



empresa, el derecho a la información y a la consulta en los procedimientos de despido colectivo, el derecho a la tutela de los créditos en caso de insolvencia de sus empleadores, la libertad sindical, el derecho a la protección de los representantes de los trabajadores y facilidades para el ejercicio de sus funciones, la negociación colectiva, el derecho a la huelga, el derecho a la seguridad social asistencia médica, prestaciones monetarias o seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos; prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; prestaciones de maternidad, etcétera, y la protección especial a los menores de edad, a las mujeres trabajadoras, a los trabajadores migrantes y a los minusválidos.<sup>3</sup>

## **II. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 5, que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que todas las personas tenemos derecho al trabajo digno y socialmente útil y que para ello se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

Adicional a ello, los derechos sociales dentro de los cuales está el del trabajo, encuentran su fundamento en documentos internacionales como el Pacto

---

<sup>3</sup> *Ibíd*em



Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como el Convenio sobre la Política del Empleo y la Declaración acerca del Progreso y el Desarrollo en lo Social.

En dichos cuerpos normativos se establece que el trabajo debe satisfacer las necesidades materiales, culturales, sociales y de educación de las personas; no obstante, según especialistas, existen grandes limitantes para su protección y cumplimiento debido a que su aplicación va más allá del reconocimiento legal, sino que requiere de cierta capacidad económica del Estado para poder garantizar su cumplimiento. En función de esto, hay quienes afirman que el derecho al trabajo en nuestro país no se cumple a cabalidad.

### **III. DE LA CONSTITUCION POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

El artículo 10 apartado C, de la constitución local, establece las relaciones de las instituciones públicas de la Ciudad, con sus personas trabajadoras.

- Las personas trabajadoras que presten sus servicios en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad, en los organismos autónomos y en las alcaldías, tienen derecho a la plena libertad de asociación sindical, tanto en sindicatos como en federaciones según convenga a sus intereses, en el marco de un modelo democrático que permita el pleno ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones en la materia. Se garantizará el voto libre, universal y secreto para la elección de los dirigentes sindicales y de los representantes y delegados en los términos que fije la ley.
- Se garantiza el derecho de huelga, en los términos previstos por la ley
- Las personas trabajadoras gozarán de los derechos establecidos en los contratos colectivos y condiciones generales de trabajo, mismos que no



podrán ser menores que los reconocidos por esta Constitución. El principio de bilateralidad regirá en las negociaciones de las condiciones de trabajo, prevaleciendo los criterios de pluralidad y respeto a las minorías. La administración de los contratos colectivos se hará por el conjunto de las representaciones sindicales en razón de la proporción de sus trabajadores, en los términos fijados por la ley

- Las autoridades garantizarán que en las relaciones de trabajo no existan formas de simulación y contratación precaria que tiendan a desvirtuar la existencia, naturaleza y duración de las mismas.
- Los empleados de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. En caso de despido injustificado tendrán derecho a una indemnización de tres meses de salario más veinte días de salario por cada año de servicio prestados.
- Las autoridades de la Ciudad garantizarán a sus trabajadoras y trabajadores un salario remunerador en los términos reconocidos por esta Constitución y que en ningún caso deberá de ser menor al doble del salario mínimo general vigente en el país.
- La modernización de las relaciones de trabajo en el sector público se debe construir a partir de un esquema de formación profesional, salario remunerador y ejercicio de los derechos individuales y colectivos, incluyendo a las personas trabajadoras de base.
- Se garantizará que por cada cinco días de trabajo deberán disfrutarse de dos días de descanso.
- Los conflictos laborales que se presenten entre las instituciones públicas de la Ciudad y sus personas trabajadoras, así como aquellos que se presenten entre organizaciones sindicales o al interior de estas, serán dirimidos por un





Tribunal Burocrático en los términos establecidos por la ley.

- El Gobierno de la Ciudad será garante y responsable de todos los derechos de las personas trabajadoras del poder Ejecutivo y de sus alcaldías.

#### **IV. DE LA INICIATIVA**

En el caso que nos ocupa nos gustaría hacer énfasis en las condiciones en las que se desempeñan un amplio número de personas trabajadoras en el Congreso de la Ciudad de México cuya estabilidad laboral y prestaciones cada vez son más precarias y preocupantes.

Nos referimos a los trabajadores que son contratados por honorarios u honorarios asimilados a salario, quienes, a pesar de cumplir con un horario fijo, recibir órdenes o instrucciones de un superior inmediato y realizar sus tareas en una adscripción fija, no cuenta con prestaciones ni estabilidad laboral en igualdad de circunstancias a quienes son contratados en otra modalidad, mejor conocidos como personas trabajadoras “de estructura”.

#### **V. DE LA LEY FEDERAL DE TRABAJO**

La actual Ley Federal del Trabajo señala que las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

Lo anterior, definiendo al trabajo digno o decente como aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil;



se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

## **VI. DE LAS JUVENTUDES EN MATERIA LABORAL**

Analistas sugieren que se ha querido permear la idea de que se trata de una brecha generacional, que las nuevas generaciones no saben tener paciencia y que los jóvenes del milenio tienen otros valores y necesidades, lo que ha generado un efecto nocivo en el mundo laboral.

Desafortunadamente, hoy en día se tiene la percepción de que la fuerza laboral principalmente compuesta por jóvenes, busca no entrar en una dinámica de subordinación, que no está dispuesta a sujetarse a las obligaciones contractuales y, peor aún, que quienes deciden ser parte de un empleo formal lo harán de manera itinerante. Esto ha llevado en muchos casos a la contratación bajo esquemas temporales que impiden acceder a prestaciones sociales y laborales; no obstante, la realidad es que, bajo esta premisa, muchos empleadores han encontrado una vía de contratación con menos responsabilidades y obligaciones frente a sus trabajadores, aún en contra de lo que dispone la Constitución general y la legislación laboral.

## **VII. DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN MATERIA LABORAL**

Es entonces que surge la duda sobre si solo es importante la remuneración económica o bien, si la estabilidad y las prestaciones sociales y laborales también son consideradas necesarias al momento de obtener un empleo.





Al respecto, Henri Fayol, como uno de los grandes contribuyentes al enfoque clásico de la administración general y administración industrial, hace énfasis en que la estabilidad y felicidad de los trabajadores juega un papel primordial en el cumplimiento de funciones que posicionan a las empresas e instituciones dentro de las mejor calificadas.

Las teorías de Fayol todavía hoy siguen teniendo vigencia e importancia, logrando que empresas e instituciones funcionen de forma sistemática durante mucho tiempo, consiguiendo así una buena coordinación en todos los ámbitos.

Lo anterior, bajo los siguientes 14 principios fundamentales:

1. División del trabajo.
2. Autoridad y responsabilidad.
3. Disciplina.
4. Unidad de mando.
5. Unidad de dirección.
6. Jerarquía.
7. Centralización.
8. Orden.
9. Iniciativa.
10. Espíritu de cuerpo (trabajo en equipo).
11. Subordinación del interés individual al general.
12. Remuneración. Es importante contar con empleados que estén motivados y que sean totalmente productivos. La remuneración debe ser coherente y justa para todos, para que se sientan felices en sus trabajos y de esta forma aumente la productividad.
13. Equidad. Remarca que los trabajadores deben ser tratados en todo momento



con equidad, amabilidad y por igual, independientemente de su función o procedencia.

14. Estabilidad. Este principio fundamental hace referencia a la importancia de la estabilidad del personal, es decir, de la especialización. Remarca que una elevada rotación puede perjudicar un correcto funcionamiento de las áreas y reducir de forma notoria la seguridad que sienta la persona en el lugar de trabajo.

Son precisamente estos tres últimos principios los que consideramos fundamentales para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos sociales en nuestro país; lamentablemente, dichos principios parecen haber entrado en desuso y la estabilidad laboral -junto con las prestaciones sociales-, son cada vez menos consideradas.

Empleadores de diversas empresas señalan que hoy en día es muy complicado retener el talento, sin embargo, consideramos que mucho se debe a que las inexistentes contraprestaciones a los servicios de los trabajadores los llevan a la búsqueda continua de nuevas propuestas laborales.

El propio autor refiere que se ha fallado al creer que los costos de la inestabilidad laboral se los lleva sólo la institución o la empresa: “Una persona que va brincando de posición en posición y de empresa en empresa o de proyecto en proyecto pierde impulso, derechos, prestaciones y seguridad”.

## **VIII. DEL ESTUDIO DE LA UNAM EN MATERIA LABORAL**

Al respecto, un estudio realizado por Fiorella Mancini del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), reveló que, en el pasado, un trabajador con 30 años de experiencia había tenido uno o dos cambios



de empleo en su vida laboral, mientras que ahora un joven de 24 años podría haber tenido cinco o seis trabajos, lo que sin duda trae como consecuencia un deterioro en las condiciones de empleabilidad.

Dicho estudio refiere que es necesario advertir que los más vulnerables son los que tienen un menor nivel académico, lo que impide acceder a un buen trabajo. **La inestabilidad laboral juega un papel fundamental; después de una serie de saltos laborales, la gente empieza a conformarse con empleos con bajos salarios y carentes de prestaciones.**

Resalta la incapacidad del sector laboral para advertir que, sin estabilidad laboral, conseguir protección de seguridad social, de prestaciones sociales, de jubilación y de planes de retiro es casi imposible.

## IX. DE LA SITUACIÓN LABORAL EN EL CONGRESO

Los Grupos y Asociaciones parlamentarias cuentan con la facultad de contratar asesoría especializada y personal de confianza, cuyos pagos de honorarios, prestaciones y pasivo laboral se harán con cargo al Congreso a través de cada Grupo, según lo establece la normatividad interna del mismo Congreso.

La realidad es que dichas contrataciones se hacen bajo el esquema o modalidad de honorarios, con renovación periódica de dicho contrato (3 ó 6 meses), lo que evidentemente genera inestabilidad e imposibilidad de ser acreedor a prestaciones laborales que, más allá de desincentivar la productividad, propicia un ánimo de incertidumbre y una vulneración a los derechos de las y los trabajadores que forman parte fundamental de la labor legislativa del Congreso.

Debido a que estos contratos por honorarios no generan una “relación laboral”, las



personas trabajadoras contratadas bajo este esquema, por regla general, no gozan de prestaciones laborales. Esto, porque se supone que un trabajador contratado por honorarios no es un trabajador subordinado, por lo que la parte contratante no está obligada a garantizarle ningún derecho laboral.

En realidad, existe poca información de esta modalidad de contratación a pesar de ser usualmente utilizada, sobre todo, en el ámbito gubernamental, es por ello que nos cuestionamos la pertinencia y legalidad de este tipo de contratación al interior del Poder legislativo local.

Ante la constante pregunta, especialistas señalan que la realidad es que, en estos casos, la contratación de trabajadores por medio de honorarios es totalmente ilegal. Señalan que el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo define al “trabajador” como la persona física que presta a otra un trabajo personal subordinado y el artículo 21 de la misma ley presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe; estas características lo posicionan como un trabajador dependiente, sin embargo, le dan un tratamiento y es regulado bajo la contratación de profesionista independiente, lo cual es totalmente incorrecto.

Esta situación, indudablemente, vulnera la estabilidad laboral de las personas que, desempeñándose como un trabajador dependiente, no le son reconocidos sus derechos laborales por haber sido contratado bajo un esquema que mayormente favorece a quienes lo contrataron.

Como parte del análisis hecho hemos encontrado distintas publicaciones en donde incluso se brinda información a los trabajadores contratados bajo este esquema, orientando sobre la exigencia de sus derechos; no obstante, consideramos que más



allá de asumir una postura que tiende a la remediación de conflictos, sea la legislación la que de origen y garantice el reconocimiento y protección de los derechos.

#### X. DE LA LA PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

Muestra de las acciones gubernamentales encaminadas para orientar a quienes pretender exigir sus derechos laborales es la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), misma que señala en qué casos los trabajadores por honorarios pueden reclamar sus derechos.

Refiere que un trabajador que fue contratado por honorarios puede exigir sus derechos laborales si puede comprobar que existe una relación laboral de subordinación. La Secretaría de Trabajo ha identificado casos en los que las unidades económicas realizan contrataciones por honorarios, pero en realidad son “simulaciones”.

Las condiciones bajo las que puede un trabajador estar ante esta situación son:

1. Si tiene un horario fijo,
2. Si recibe órdenes o instrucciones de un superior inmediato, y
3. Si realiza sus tareas en el lugar de adscripción fija.

En estos casos, señala, sí existe una relación laboral explícita y el trabajador sí tiene derecho a reclamar todos los derechos laborales que indica la Ley Federal del Trabajo vigente. Dentro de dichas prestaciones con carácter de no negociables, se encuentran:

- Seguridad Social



- Vacaciones
- Primas de aguinaldo
- Primas vacacionales
- Participación en las utilidades de la empresa
- Fomento a la vivienda y al ahorro
- Acreditación de antigüedad

Para ello, el trabajador o trabajadora que se encuentre en esta situación en la que fue contratado por honorarios, pero labora bajo subordinación, debe contactar a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo en caso de que la unidad económica para la que trabaja no le otorgue, como mínimo, las prestaciones antes señaladas y continúe haciendo la “simulación de contrato por honorarios” mediante “acuerdos de voluntades”.

Lo que procede es solicitar el cambio de esquema, pasando de un contrato civil de prestación de servicios profesionales a un contrato individual de trabajo.

Para mejor entendimiento de la propuesta se muestra el siguiente cuadro comparativo:

**REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b>
Artículo 21. Los Grupos o Coaliciones podrán contratar asesoría especializada y personal de confianza, de conformidad con los criterios que	Artículo 21. Los Grupos o Coaliciones podrán contratar asesoría especializada y personal de confianza, de conformidad con los criterios que





<p>para tal efecto aprueben, en su reglamento interno. Los pagos de honorarios, prestaciones y pasivo laboral de dicho personal se harán con cargo al Congreso a través de cada Grupo, de acuerdo a lo que establece la ley.</p>	<p>para tal efecto aprueben, en su reglamento interno, <b>quedando prohibida su contratación en la modalidad de prestación de servicios profesionales por honorarios con el objeto de garantizar su estabilidad laboral y el otorgamiento de las prestaciones establecidas por legislación aplicable.</b> Los pagos de <b>salarios</b>, prestaciones y pasivo laboral de dicho personal se harán con cargo al Congreso a través de cada Grupo, de acuerdo a lo que establece la ley.</p>
<p>Artículo 298. Corresponde al Comité de Administración:</p> <p>[...]</p> <p>I. a VII. [...]</p> <p>VIII. Formular las condiciones generales de trabajo de las y los servidores públicos;</p>	<p>Artículo 298. Corresponde al Comité de Administración:</p> <p>[...]</p> <p>I. a VII. [...]</p> <p>VIII. Formular las condiciones generales de trabajo de las y los servidores públicos; <b>así como la de los trabajadores del Congreso; garantizando la estabilidad laboral y</b></p>



	<b>el otorgamiento de las prestaciones establecidas por la legislación aplicable en la contratación de éstos.</b>
--	---

Finalmente, es importante dejar establecido que esta iniciativa ya se había presentado en la anterior Legislatura por la entonces coordinadora del Grupo parlamentario del PVEM, por lo que en esta ocasión se retoma por la Alianza Verde, prácticamente en los mismos términos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a su consideración la siguiente

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL**

**ÚNICO.-** Se reforma el artículo 21; y se reforma la fracción VIII del artículo 298; ambos del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, para quedar como sigue:

**REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**



Artículo 21. Los Grupos o Coaliciones podrán contratar asesoría especializada y personal de confianza, de conformidad con los criterios que para tal efecto aprueben, en su reglamento interno, **quedando prohibida su contratación en la modalidad de prestación de servicios profesionales por honorarios con el objeto de garantizar su estabilidad laboral y el otorgamiento de las prestaciones establecidas por legislación aplicable.** Los pagos de **salarios**, prestaciones y pasivo laboral de dicho personal se harán con cargo al Congreso a través de cada Grupo, de acuerdo a lo que establece la ley.

Artículo 298. Corresponde al Comité de Administración:

[...]

I. a VII. [...]

VIII. Formular las condiciones generales de trabajo de las y los servidores públicos; **así como la de los trabajadores del Congreso; garantizando la estabilidad laboral y el otorgamiento de las prestaciones establecidas por la legislación aplicable en la contratación de éstos.**

IX. a XII. ...

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor el día de su aprobación por el Pleno del Congreso de la Ciudad de México.



**SEGUNDO.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el contenido del presente decreto.

**TERCERO.** Remítase a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México para su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Dado en el Recinto Legislativo de Donceles, a 15 de noviembre de 2022.

Suscribe,

*JESUS SESMA SUÁREZ*

DIP. JESÚS SESMA SUÁREZ  
COORDINADOR