

LEY DE AYUDA ALIMENTARIA PARA LOS TRABAJADORES: UNA LEGISLACIÓN INOCUA

WORKERS FOOD-AID ACT. A HARMLESS LEGISLATION

LA LOI D'AIDE ALIMENTAIRE POUR LES TRAVAILLEURS:
UNE LEGISLATION INOFFENSIVE

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA*

Paulina GALICIA VILLARREAL**

La Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores,¹ aprobada recientemente por el constituyente permanente mexicano, resulta de sumo interés en la medida en que se quiere evidenciar la importancia de los apoyos en materia alimentaria para los trabajadores, así como incrementar su uso (I). Sin embargo, una lectura detenida de la misma deja ver cómo a lo largo de su proceso de aprobación se terminaron limitando sus alcances, generando una legislación inocua, de la cual es difícil rescatar aspectos positivos (II).

I. GÉNESIS Y CONTENIDO DE LA LEY

La Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, vigente a partir del 17 de enero de 2011, contiene en su exposición de motivos las razones de ser de la legislación (1), sus objetivos y tipos de ayuda (2), los mecanismos de difusión para hacerlos del conocimiento tanto de patrones como de trabajadores

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; coordinador del Área de Derecho Social del mismo Instituto; profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM (asc@servidor.unam.mx).

** Asistente de investigación en el Área de Derecho Social del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (p.galiciav@hotmail.com).

¹ Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de enero de 2011.

(3), los mecanismos de evaluación y vigilancia (4), así como el tipo de sanciones a que serían acreedores aquellos que violen alguna norma de la ley (5).

1. *Las razones de ser de una legislación de ayuda alimentaria para los trabajadores*

La exposición de motivos de la Ley de Ayuda Alimentaria da cuenta de una diversidad de problemas de salud que aquejan a los mexicanos, muchas de ellas debidas a una alimentación deficiente: hipertensión arterial, diabetes *mellitus*, anemia, desnutrición, entre otras. Por ejemplo, los altos índices de anemia y desnutrición son el resultado de una dieta inadecuada, en cantidad y calidad, y de episodios repetidos de enfermedades infecciosas o de otros padecimientos que tienen su origen en el acceso insuficiente a los alimentos.

Ante esta circunstancia, la exposición de motivos en comento se refiere a la obligación consagrada en diferentes instrumentos internacionales respecto al derecho humano a la alimentación: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Según la exposición de motivos, la OIT ha señalado que una nutrición deficiente está estrechamente ligada al ausentismo, la enfermedad, un bajo estado de ánimo, altas tasas de accidentes laborales, menor capacidad de aprendizaje, bajos salarios, así como a una disminución de la productividad y un incremento de los costos de producción. Por lo cual la OIT ha considerado que los patrones deberían proporcionar a su fuerza laboral alimentos o asegurar el acceso a ellos, por lo que se recomienda el establecimiento de programas o mecanismos de alimentación para los trabajadores, cuyo principal objetivo sea mejorar las condiciones nutricionales de los trabajadores, que permita mejorar su calidad de vida, reducir accidentes de trabajo y aumentar la productividad.

Se destaca en la exposición de motivos que muchos países han incorporado en sus legislaciones mecanismos que buscan mejorar la alimentación de los trabajadores: Francia, Reino Unido, España, Bélgica, Alemania, Italia, Rumania, República Checa, Polonia, Turquía, Austria, Hungría, Bulgaria, Argentina, Uruguay, Brasil, Venezuela, Perú y Panamá.

La Exposición de motivos señala que en México han venido operando desde hace varias décadas esquemas de apoyo a la alimentación de los trabajadores, impulsados mediante la deducibilidad que para el caso se desprende de la Ley del Impuesto sobre la Renta y no forman parte de la base para el cálculo de las aportaciones de seguridad social. Sin embargo, se señala, no existe en la legislación disposición alguna que otorgue permanencia y continuidad a los mecanismos de alimentación al trabajador, no obstante que, como se ha mencionado, existe una relación directa entre el estado nutricional y la eficiencia laboral.

La única referencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace al derecho a la alimentación se encuentra en el sexto párrafo del artículo 4o., en el cual se otorga exclusivamente a los niños y las niñas el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, entre otras. Sin embargo, no existe una obligación constitucional que garantice el acceso de toda persona a una alimentación suficiente y de calidad, que le permita satisfacer las necesidades nutricionales que aseguren su desarrollo físico y mental.

La presente ley, señala la exposición de motivos, tiene como objetivo contribuir a la construcción de un marco jurídico nacional que garantice al acceso a una alimentación digna, al promover el establecimiento, así como la permanencia y continuidad, de esquemas de ayuda alimentaria para los trabajadores, mediante la emisión de una ley específica en la materia.

También debe señalarse que una de las primeras versiones de la exposición de motivos contenía una serie de beneficios que traería la aprobación de dicha ley, los cuales fueron suprimidos de la versión definitiva de la exposición de motivos:²

- Los trabajadores recibirían una alimentación adecuada y su calidad de vida mejorará, reduciendo así los riesgos de trabajo e incrementando su productividad.
- Los patrones se beneficiarían con el aumento de la productividad, reducción del ausentismo, mayor eficiencia en la producción, aumento de la motivación y satisfacción con el trabajo.

² Véase <http://www2.sjn.gob.mx/leyes/UnProclLeg.asp?nIdLey=78101&nIdRef=1&nIdPL=1&cTitulo=LEY> (consultada el 20 de junio de 2011).

- El gobierno lograría una disminución en los niveles de evasión, lo cual generará mayor nivel de recaudación de impuestos, una contribución a la formalización de la economía y la reducción a largo plazo de los costos en los servicios de salud. Asimismo, se generarían empleos del sector de restaurantes y alimentos, así como de la industria agroalimentaria, pues se requiere de un incremento sustancial en el nivel de ocupación de personas dedicadas al procesamiento de alimentos y preparación, distribución y ejecución del servicio de comedores y restaurantes.
- La sociedad en general se beneficiaría con la generación de empleos directos e indirectos, con una mejor alimentación para una gran proporción de la población, reducción de la demanda por servicios de salud y aumento de expectativa de la vida útil de la población beneficiada.

La ley consta de cuatro títulos y 22 artículos. El título primero agrupa las disposiciones generales, mientras que el título segundo se refiere a los objetivos y a las modalidades bajo las cuales podrá otorgarse la ayuda alimentaria. Por su parte, el título tercero integra las disposiciones en materia de evaluación, seguimiento y vigilancia, y el título cuarto establece las sanciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley.

2. Los objetivos de la ley y los tipos de ayuda alimentaria

La ley señala expresamente que su objeto es promover y regular la instrumentación de esquemas de ayuda alimentaria en beneficio de los trabajadores, con el propósito de mejorar su estado nutricional, así como de prevenir las enfermedades vinculadas con una alimentación deficiente, además de proteger la salud en el trabajo (artículo 1o.). De suerte que los trabajadores se beneficien del consumo de una dieta correcta (artículo 5o.), entendiéndose ésta como la que es balanceada, completa, variable, suficiente, adecuada y sujeta a los términos que señale la Secretaría de Salud a través de las disposiciones que emita.

La ley busca así que el trabajador acceda a una sana alimentación que pueda influir positivamente en su calidad de vida, en la prevención de enfermedades que provocadas por el consumo de alimentos nutricionalmente precarios,

como la obesidad y la desnutrición, que actualmente constituyen graves problemas que afectan al país en materia de salud pública.

El legislador contempló diversos tipos de ayuda alimentaria, divididos en dos modalidades (artículo 7o.): la primera, comidas proporcionadas a los trabajadores en comedores, restaurantes u otro tipo de establecimientos, y la segunda, con el otorgamiento de despensas; cabe señalar que su acceso debe ser por medio del uso de vales impresos o electrónicos, que en ningún caso podrán ser canjeados por dinero en efectivo o para adquirir productos derivados del tabaco y bebidas alcohólicas

3. Incentivos y difusión de la ayuda alimentaria

Para contribuir a la implementación de estos apoyos por parte del patrón en el lugar de trabajo, la ley ideó dos sistemas: para su difusión se hará una campaña nacional permanente para que tanto patrones como trabajadores conozcan los beneficios de este programa; además, los gastos que genere el patrón en el establecimiento de comedores, la contratación de algún servicio alimentario o la entrega de despensa, ya sea por medio de vales o por canastilla, serán deducibles del monto de la base a considerar para el pago del ISR y el IETU, reguladas por su ley correspondiente; asimismo, se considerarán ingresos exentos por prestaciones de previsión social, así como el hecho de que se no van a considerar dentro de la base de las aportaciones de seguridad social (artículo 13).

Además de la que Secretaría del Trabajo se encargará de la difusión nacional de la mencionada ley, encaminada a demostrar los beneficios que tanto los empleadores como los trabajadores pueden obtener.

4. Evaluación y vigilancia del cumplimiento de la ley

Fundamentalmente, hay dos tipos de labores que deben realizarse para verificar el debido cumplimiento de la ley: la evaluación y la vigilancia. La ley establece que se debe crear una comisión tripartita, integrada por un representante de la Secretaría de Salud, uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión

Social y otro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,³ así como por tres representantes de organizaciones nacionales de trabajadores y otras de la misma naturaleza, de empresarios. La Comisión creada debe hacer recomendaciones de mejora y ampliación de los alcances de la ayuda alimentaria, que no son delegadas a una sola entidad o dependencia, sino que es una labor de coordinación.

La segunda labor que encomienda la ley es la de vigilancia, que aunque no está expresamente señalada en la ley, se puede decir que tiene dos tipos de regulación: la de fondo y la de forma. En cuanto al fondo, se señalan las normas a que deben sujetarse los comedores, las cuales serán establecidas por la Secretaría de Salud en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; y en cuanto a la forma, las normas para el control sanitario, las cuales deberán ser reguladas y ejecutadas por las autoridades competentes de los gobiernos de las entidades federativas.

5. Sanciones

En caso de que haya alguna violación, las autoridades que tienen la facultad de sancionarlas son las sanitarias y laborales, mediante el procedimiento administrativo aplicable a cada una de estas materias, y de forma supletoria lo prescrito en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Específicamente, las violaciones sancionables por la ley son:

- La omisión del patrón de guardar los documentos que demuestren que entrega efectivamente la ayuda alimentaria.
- Que la emisión de vales electrónicos o impresos no cumpla con los requisitos señalados por la ley.
- Cambiarlos por dinero en efectivo o títulos de crédito.
- Adquirir artículos derivados del tabaco o bebidas alcohólicas.
- Usarlos para fines distintos a los que establece la ley.

Las anteriores conductas pueden ser sancionadas con una multa de seis mil hasta doce mil veces el salario mínimo general. Además, en caso de reincidencia se duplica el monto de la multa (artículos 21 y 22).

³ La ley establece que cada uno de estos representantes deberán tener el nivel de subsecretario o semejante.

II. UNA LEY LIMITADA E INOCUA

A pesar de los buenos propósitos señalados en la exposición de motivos de la ley y del contenido de la misma, se observan serias limitaciones particularmente en cuanto a la cobertura (1), a su carácter voluntario, que la hace carecer de originalidad (2), a las limitaciones a través de la Ley del Impuesto sobre la Renta (3), a su encuadramiento concertado sólo en los contratos colectivos de trabajo (4), a su limitaciones en función de la legislación internacional ratificada por México, así como a la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos (5).

1. *Un derecho prestacional discriminatorio*

En cuanto al alcance de la ley se pueden observar grandes limitaciones, las cuales responden a la evolución de nuestro derecho del trabajo. El hecho de que el artículo 123 constitucional divida los derechos de los trabajadores según sean éstos del apartado A —del sector privado— o del apartado B —del sector público—, ha originado trabajadores de primera y de segunda clase, ya que no todos los derechos en materia de laboral y de seguridad social son reconocido de manera uniforme para todos los trabajadores. La Ley de Ayuda Alimentaria no es la excepción, ya que su aplicación es sólo para los trabajadores del apartado A.

No obstante, debe apreciarse que en una de las primeras versiones de la exposición de motivos de la Ley en comento se contemplaba originalmente a los trabajadores de los apartados A y B del artículo 123 constitucional, reconociendo la importancia de que la ayuda alimentaria sea proporcionada a todos los trabajadores del país, sin importar su régimen laboral, constituyéndose en un instrumento de equidad social.⁴

Sin embargo, como ya ha sido señalado, la Ley sólo terminó contemplando a los trabajadores del apartado A del artículo 123 constitucional. Siendo, pues, una ley de alcance limitado y discriminatoria de un sector de la población laboral: los trabajadores del sector público, en donde, dicho sea de paso, se

⁴ Véase <http://www2.sjn.gob.mx/leyes/UnProclLeg.asp?nIdLey=78101&nIdRef=1&nIdPL=1&cTitulo=LEY> (consultada el 20 de junio de 2011).

concentra más del 50% de la población económicamente activa que cuenta con un contrato colectivo. Este aspecto es fundamental, ya que cuando se establece la ayuda alimentaria concertadamente, ésta se debe plasmar en los contratos colectivos.

2. *Un derecho voluntario carente de originalidad*

Según establece la Ley, los patrones pueden optar de manera voluntaria o concertada para otorgar a sus trabajadores ayuda alimentaria, según las modalidades contempladas por la ley en comento (artículo 3o.). Además, cuando la ayuda alimentaria sea concertada, debe quedar incluida expresamente en el contrato colectivo.

Evidentemente, al establecer que los empleadores pueden optar de manera voluntaria por los apoyos en materia de ayuda alimentaria, la Ley no va más allá de lo que de hecho ha existido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, dentro de lo que se ha entendido por previsión social en el derecho fiscal mexicano (artículo 8o., párrafo quinto): las erogaciones efectuadas que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como el otorgar beneficios a favor de los trabajadores o de los socios o miembros de las sociedades cooperativas, tendentes a su superación física, social, económica o cultural, que les permitan el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia.

3. *Un derecho limitado a la Ley del Impuesto sobre la Renta*

A pesar de que originalmente se había considerado establecer modalidades diferentes para la deducción de los apoyos en materia de ayuda alimentaria,⁵ finalmente el artículo 14 de la Ley de Ayuda Alimentaria no hace más que referirse a la Ley del Impuesto sobre la Renta, en donde las prestaciones de previsión social se encuentran exentas, total o parcialmente, del impuesto sobre la renta. Quedando los vales de despensa dentro de las prestaciones de previsión social que son exentas parcialmente.

Al respecto, el párrafo sexto de la fracción XXVIII del artículo 109 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que

⁵ *Idem.*

...la exención aplicable a los ingresos obtenidos por concepto de prestaciones de previsión social se limitará cuando la suma de los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados o aquellos que reciban, por parte de las sociedades cooperativas, los socios o miembros de las mismas y el monto de la exención exceda de una cantidad equivalente a siete veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año.

Cuando dicha suma exceda de la cantidad citada, solamente se considerará como ingreso no sujeto al pago del impuesto un monto hasta de un salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año. Esta limitación en ningún caso deberá dar como resultado que la suma de los ingresos por la prestación de servicios personales subordinados o aquellos que reciban, por parte de las sociedades cooperativas, los socios o miembros de las mismas y el importe de la exención, sea inferior a siete veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente, elevado al año.

4. *Un derecho cantonado a los contratos colectivos*

Además, los empleadores pueden optar de manera voluntaria o concertada para otorgar a sus trabajadores una ayuda alimentaria (artículo 3o.). En el caso de ser concertada, ésta se entenderá bajo dicha modalidad cuando quede incorporada en un contrato colectivo. Asimismo, se señala en el artículo 8o. que en aquellos casos en que la ayuda alimentaria se otorgue de manera concertada, las modalidades seleccionadas *deben quedar incluidas expresamente* (cursivas nuestras) en el contrato colectivo de trabajo. Lo que necesariamente debe ser en el marco de un contrato colectivo. Esta idea se reafirma de la lectura del artículo 4o. de la ley, en donde se establece que *únicamente* (resaltado nuestro) los patrones que otorguen ayuda alimentaria en las modalidades y bajo las condiciones establecidas en la presente Ley podrán recibir los beneficios fiscales contemplados por dicha Ley.

Esta situación hace que la concertación sólo pueda tener lugar cuando existe un contrato colectivo. Considerando que solamente cuenta con contrato colectivo el 10% de la PEA y que la ley excluye al 50% de los trabajadores sindicalizados del apartado B del artículo 123 constitucional, los alcances de la Ley de Ayuda Alimentaria son muy limitados, ya que por la vía de la concertación sólo será posible para el 5% de la PEA.

De esta manera se excluyen los posibles acuerdos a los que podría llegar un empleador con sus trabajadores en aquellos lugares en donde no existe un contrato colectivo de trabajo. Sin duda, el contenido de la Ley de Ayuda Alimentaria limita la negociación colectiva solamente al ámbito de los contratos colectivos de trabajo, dejando de lado otros mecanismos de negociación colectiva mediante los cuales los trabajadores y los empleadores podrían llegar a acuerdos.⁶

5. *Una ley superada por la legislación internacional y las reformas constitucionales*

La Ley de Ayuda Alimentaria señala en su exposición de motivos que la única referencia que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace al derecho a la alimentación se encuentra en el sexto párrafo del artículo 4o., en el cual se otorga exclusivamente a los niños y las niñas el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, entre otras. Sin embargo, no existe una obligación constitucional que garantice el acceso de toda persona a una alimentación suficiente y de calidad que le permita satisfacer las necesidades nutricionales que aseguren su desarrollo físico y mental.

Estas consideraciones que aparecen en la exposición de motivos de la Ley han quedado superadas por la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011. El capítulo primero de la Constitución, ahora denominado “De los derechos humanos y sus garantías”, establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de

⁶ Al respecto véase Sánchez-Castañeda, Alfredo, “Condiciones laborales para las micro, pequeñas y mediana empresa: un enfoque regulatorio diferente”, en Bouzas, Alfonso (coord.), *Propuestas para una reforma laboral democrática*, Cámara de Diputados, México, 2007.

promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En ese sentido, el derecho a la alimentación consagrado en los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, a partir de la reforma constitucional reciente, forman parte de los derechos que deben gozar todas las personas en nuestro país. De manera clara la reforma señala que todos las autoridades tienen la obligación de *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En caso de no ser así, el Estado mexicano debe sancionar o prevenir las violaciones a los derechos humanos.*

De tal suerte que el derecho humano a la alimentación consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) deben ser objeto de una nueva lectura, a la luz de la reforma constitucional aprobada en nuestro país.

III. CONSIDERACIONES FINALES

La Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores tiene una finalidad plausible, ya que se preocupa por incrementar y conservar la salud de los trabajadores a través de una sana alimentación, como se puede leer de la exposición de motivos y del artículo 1o. de la misma (promover y regular la instrumentación de esquemas de ayuda alimentaria en beneficio de los trabajadores, con el propósito de mejorar su estado nutricional, así como de prevenir las enfermedades vinculadas con una alimentación deficiente y proteger la salud en el ámbito ocupacional). Sin embargo, conforme el legislador avanza en la

regulación de la misma, se observa que es excluyente, ya que por un lado sólo se refiere a los trabajadores del apartado A del artículo 123 constitucional, y por otro lado únicamente se podrá pactar la ayuda alimentaria a través de un contrato colectivo de trabajo. Siendo las empresas con mayor desarrollo las que podrán pactar este tipo de ayudas con los trabajadores, ya que comúnmente son éstas las que cuentan con un contrato colectivo y un sindicato, dejando fuera a las micro, pequeñas y medianas empresas, y por ende, como lo menciona el artículo subsecuente, recibir los beneficios fiscales; así como excluyendo la posibilidad de llegar a dichos acuerdos sin que necesariamente se requiera de un contrato colectivo.

Por otro lado, al limitarse la ayuda alimentaria a la iniciativa voluntaria o concertada del empleador y al sujetarla a los marcos que establece la legislación fiscal, no se proporciona un marco jurídico que realmente permita su extensión a la mayor cantidad de trabajadores que sea posible. En ese sentido, las funciones de la comisión tripartita que se crea cuentan con un marco de acción limitado. Asimismo, deberá evaluarse el alcance de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, y particularmente la obligación del Estado de garantizar el derecho a la alimentación. 