

789
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"LA LIBERTAD SINDICAL Y LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO"**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUIS ALFONSO ROMERO CASTRO

MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

PAG.

INTRODUCCION 1

CAPITULO I

a) CONCEPTO DE SINDICATO 3

1. Doctrina Mexicana 3

2. Doctrina Extranjera 6

3. Ley Federal del Trabajo de 1970 10

4. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 ... 14

5. Estudio Comparativo 16

b) CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL 33

1. Doctrina Nacional 37

2. Doctrina Extranjera 43

3. Organización Internacional del Trabajo 53

4. Consideración Nuestra 55

Citas Bibliográficas 57

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS 60

a) ANTECEDENTES INTERNACIONALES 60

1. Epoca antigua 60

2. Roma 62

3. Edad Media 66

4. Edad Moderna 72

5. Etapa de la Prohibición 73

6. Etapa de la Tolerancia 77

	PAG.
7. Etapa de la Reglamentación	79
b) ANTECEDENTES NACIONALES	81
1. Epoca Prehispánica	81
2. Epoca Colonial	81
3. México Independiente	89
Citas Bibliográficas	99
 CAPITULO III	
LA LIBERTAD SINDICAL FRENTE AL ESTADO	101
a) Consideraciones Preliminares	105
b) Los Trabajadores Públicos	110
c) Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión	117
d) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	127
Citas Bibliográficas	130
 CAPITULO IV	
LA LIBERTAD SINDICAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	132
a) Limitaciones a los Derechos Sindicales de los Trabajadores al Servicio del Estado	133
b) Soluciones posibles a la restricción del Derecho Sindical Burocrático	146
Citas Bibliográficas	148
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFIA	152

LA LIBERTAD SINDICAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

INTRODUCCION

Durante casi toda mi vida he prestado mis servicios al Estado, primero a nivel estatal y posteriormente en el ámbito federal; en el transcurso de ese tiempo he estado inmerso en el juego político entre el sindicato y el Estado, principalmente a mediados de los setenta, en que por un lado sentí la presión de la sección sindical para actuar de un modo, y, por el otro, de la parte oficial para obrar de distinta manera, con la consiguiente restricción al libre ejercicio de mi derecho sindical.

Lo mencionado en el párrafo anterior, me motiva a realizar mi tesis profesional con el tema "La Libertad Sindical y los Trabajadores al Servicio del Estado", para contribuir al mejoramiento de la situación laboral en general, y en particular de los trabajadores que prestan sus servicios al gobierno.

Iniciamos nuestro estudio con un análisis de los conceptos de sindicato y libertad sindical en la doctrina nacional y extranjera, para concluir el capítulo I con una consideración nuestra sobre el principio citado en segundo término. A continuación, en el capítulo II, hacemos un recorrido de sus antecedentes históricos internacionales, desde la época antigua hasta la etapa de su reglamentación, y, por supuesto, nacionales, desde la época prehispánica hasta su consagración constitucional en el Artículo 123, Apartado "A", fracción XVI de nuestra Carta Magna.

En el capítulo III, ya para irnos adentrando más con el tema de nuestro trabajo, hacemos referencia a la posición de la libertad sindical frente al Estado, a los trabajadores públicos, así como a los diversos ordenamientos jurídicos de los mismos.

El capítulo IV y último del presente estudio, lo hemos intitulado "La Libertad Sindical y los Trabajadores al Servicio del Estado", pues precisamente en este apartado desarrollamos la parte medular del mismo, estudiando las limitaciones

a los derechos sindicales de los servidores públicos, así como aportando solu
nes posibles a la restricción del derecho sindical burocrático.

Esperamos que las soluciones e ideas que aportamos y propugnamos en el presente trabajo, se concreten algún día no muy lejano y no queden en simples aspiraciones de justicia social, para que en nuestro país, el mundo del Derecho del Trabajo sea realmente reivindicador de la clase trabajadora, y la libertad sindi
cal pueda ser ejercida plenamente sin cortapisa alguna en México.

Finalmente, patentizo mi eterno agradecimiento a todos mis queridos maestros, que anteponiendo sobre todo la noble misión de la enseñanza, me guiaron desintere
sadamente dentro del subyugante camino jurídico y me dieron de beber en la mano los sabios conocimientos de la bellísima Fuente del Derecho, y en especial a nues
tra querida Alma Mater, a quienes debo todo lo que soy.

LA LIBERTAD SINDICAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

CAPITULO I

a) CONCEPTO DE SINDICATO

La palabra sindicato proviene de *syndicat* que, según Gallart Folch, servía para nombrar a quienes se encontraban ligados a una corporación, es decir, los que se colocaban bajo la tutela de un síndico. (1)

Al respecto, la Real Academia Española puntualiza que la palabra síndico, del latín *syndicus*, y este del griego *syndikos*, de *SYN*, con y *DYKE*, justicia, significa "persona elegida por una comunidad o corporación para cuidar de sus intereses", asimismo que sindicato es "asociación formada para la defensa de intereses económicos o políticos comunes a todos los asociados". (2)

Es tarea difícil dar un concepto exacto del sindicato, pues sus fines son variables en relación al régimen político de cada país, amén de que los tratadistas, en sus definiciones, imprimen un sello propio, generalmente parcial e interesado. Así observaremos que la doctrina emplea indistintamente los términos "sindicato" y "asociación profesional", no solamente cuando se refieren a las asociaciones de trabajadores, sino también en cuanto a las asociaciones patronales.

A continuación se señalan los conceptos expresados por la doctrina mexicana y extranjera, para comprender mejor lo que debe entenderse por sindicato.

1. DOCTRINA MEXICANA

Baltasar Cavazos Flores no conceptúa al sindicato, sino que se limita a transcribir la definición contenida en el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo que determina: "Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses". Asimismo apunta que:

"La organización de los trabajadores en sindicatos

es conveniente no sólo para los propios obreros si no también y muy particularmente para las empresas, ya que entre otras cosas siempre será preferible tratar los problemas que se presenten con un grupo de representantes de los trabajadores que con todos los obreros". (3)

Néstor de Buen L. externa: "Sindicato es la persona social, libremente constituida por trabajadores o por patronos, para la defensa de sus intereses de clase". (4)

Este autor al explicar el criterio anterior puntualiza que es la persona social..., en tanto que los sindicatos son personas jurídicas en el derecho social; ... libremente constituida, dado que es condición de un régimen democrático la libre constitución de los sindicatos, en este sentido se pronuncia el artículo 357 de la Ley Federal del Trabajo al establecer el derecho de los trabajadores y patronos para constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa; ... por trabajadores o por patronos, esto se precisa, en virtud de que en nuestro derecho no se regula ni reconoce a los sindicatos mixtos, ... para la defensa de sus intereses de clase, en virtud de que la concepción clasista del sindicato, continúa expresando el tratadista en cita, implica la idea de que el sindicato constituye la expresión de una clase social.

Mario de la Cueva entiende que el sindicato es:

"La expresión de la unidad de las comunidades obreras y de su decisión de luchar por una aplicación cada día más amplia de la justicia social a las condiciones de prestación de los servicios y por la creación de una sociedad futura en la que el traba-

jo sea el valor supremo y la base de las estructuras políticas y jurídicas". (5)

El concepto anterior es parcial, pues solamente se refiere al sindicato obrero, excluyendo a la organización patronal y, asimismo, enfatiza los fines inmediato y mediato del movimiento obrero.

Leonardo Graham Fernández entiende por asociaciones de trabajadores "la agrupación de individuos que prestan servicios en forma dependiente y subordinada, que persiguen el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.." (6)

Euquerio Guerrero, al igual que Cavazos Flores, tampoco ofrece una definición del sindicato, sino que, so pretexto de evitar desviaciones en la verdadera función sindical, recurre al concepto del artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo antes citado.

El mismo autor, al comentar la definición legal, describe que:

"El estudio, el mejoramiento y la defensa de los intereses de los trabajadores es algo a lo cual nadie puede oponerse y se entiende no sólo como una ambición legítima, sino como una necesidad, ya que los obreros, por ese medio, conocerán mejor sus derechos y obligaciones, obtendrán una mejoría en sus condiciones materiales e intelectuales y no permitirán que los patronos lesionen sus derechos". (7)

Por último, Alberto Trueba Urbina apunta:

"El sindicato obrero es expresión del derecho social de asociación profesional, que en las relaciones de producción lucha no sólo por el mejoramiento econó-

mico de sus miembros, sino por la transformación de la sociedad capitalista hasta el cambio total de las estructuras económicas y políticas". (8)

Cabe señalar la parcialidad del criterio anterior, al referirse sólo al sindicato obrero excluyendo al patronal, asimismo la mención que hace de la finalidad inmediata y mediata de la organización sindical.

2. DOCTRINA EXTRANJERA

En base al precepto en estudio, los laboristas de diversos países han propuesto los siguientes conceptos:

Para Manuel Alonso García el sindicato es "toda asociación de empresarios o de trabajadores de carácter profesional y permanente, constituida con fines de representación y defensa de los intereses de la profesión, y singularmente para la regulación colectiva de las condiciones de trabajo". (9)

Manuel Alonso Olea define al sindicato como "una asociación permanente de trabajadores por cuenta ajena para la regulación de las condiciones de trabajo de sus asociados a través de la contratación colectiva..." (10)

Cabe resaltar de los criterios anteriores el término "regulación colectiva de las condiciones de trabajo", esto debe entenderse en el sentido de que la finalidad inmediata y primordial del sindicato es, en representación de los intereses de sus miembros, discutir, negociar y convenir con la empresa las normas que habrán de regular las condiciones de trabajo.

En concepto de Arthur Bottomley el sindicato es "una asociación de trabajadores para proteger sus intereses. Por lo tanto, su legítima función consiste en mantener y mejorar las condiciones de trabajo de sus miembros, y cualquier alianza que pueda aumentar su poder y autoridad debe quedar subordinada al propósito

principal". (11)

Guillermo Cabanellas entiende por sindicato "toda unión libre de personas que ejerzan la misma profesión u oficio, o profesión u oficios conexos, que se constituya con carácter permanente con el objeto de defender los intereses profesionales de sus integrantes, o para mejorar sus condiciones económicas y sociales". (12)

Para Mario L. Deveali la asociación profesional consiste en la "asociación permanente de los trabajadores o dadores de trabajo que realizan una determinada actividad en una zona, más o menos extensa, con el propósito principal de defender los respectivos intereses profesionales". (13)

Francisco de Ferrari define al sindicato como "una asociación libre de personas de la misma condición y de la misma profesión o de profesiones y oficios similares o conexos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". (14)

Juan García Abellán lo entiende como "agrupación institucional de productores a los fines de ordenar las profesiones, defenderlas y representarlas jurídicamente, en régimen de autogobierno y colaboración con el Estado respecto de su acción económica y político-social". (15)

Orlando Gómez y Elson Gottschalk puntualizan que sindicato es:

"El agrupamiento estable de varias personas de una profesión, que convencionan colocar, por medio de una organización interna, sus actividades y parte de sus recursos en común, para asegurar la defensa y la representación de la respectiva profesión, con vistas a mejorar sus condiciones de trabajo". (16)

Cabe aclarar que la noción anterior, hecho un ligero maquillaje, fue tomada a Durand.

Durand apunta que el sindicato es:

"Una agrupación en la cual varias personas que ejercen una actividad profesional convienen poner en común, de una manera durable y por medio de una organización interna, sus actividades y una parte de sus recursos, con vista a asegurar la defensa y la representación de su profesión y mejorar sus condiciones de existencia". (17)

Guillermo Guerrero Figueroa propone el concepto siguiente:

"Es toda organización, con carácter permanente, de trabajadores o patronos, que se unen con el propósito de estudiar y proteger los intereses que les son comunes en su profesión, y lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de sus afiliados, excluyendo todo fin lucrativo, político y religioso, dentro de un espíritu de equilibrio social y económico". (18)

Alfred Hueck y H.C. Nipperdey, en base al artículo 9,3 de la Ley Fundamental de Bonn, afirman "es asociación profesional (coalición) toda unión libre, jurídico-privada y corporativa de trabajadores o empleadores, independiente y por encima de la Empresa para la defensa de los intereses colectivos de unos y otros, en especial por medio de la celebración de convenios colectivos y, en último caso, por medio de contiendas laborales". (19)

Ernesto Krotoschin entiende por asociación profesional "la unión de trabajadores o de empleadores constituida para la defensa de sus respectivos intereses en cuanto éstos se relacionan con la posición que cada uno de estos grupos ocupa en la vida del trabajo". (20)

Rodolfo A. Nápoli, al referirse a la ley 14.455 que regula las asociaciones profesionales de trabajadores, expone lo siguiente:

"Se consideran asociaciones profesionales de trabajadores, a los efectos de esta ley, a aquellas que éstos constituyan con carácter permanente, para la defensa de sus intereses profesionales y que encuadren en algunos de los siguientes tipos de organización:

- a) Las constituidas por trabajadores que se desempeñan en una misma actividad o explotación o en actividades que revistan carácter de afines por comunidad de interés (organización vertical);
- b) Las que agrupen trabajadores del mismo oficio, profesión o categoría, aunque se desempeñen en distintas empresas o explotaciones dedicadas a actividades distintas (organización horizontal)". (21)

Juan D. Pozzo define a las asociaciones profesionales como "aquellas agrupaciones de trabajadores o de empleadores que tienen una organización interna permanente y obran como personas de derecho para asumir la representación del grupo, asumiendo la defensa de los intereses profesionales y la mejoría de las condiciones de vida y especialmente del trabajo de sus miembros". (22)

Bueno Magano, por su parte, lo conceptúa como "agrupamiento de personas ff-

sicas o jurídicas, que ejercen actividad profesional o económica, para la defensa y promoción de los respectivos intereses, por medio de la acción colectiva de contestación o de participación en la elaboración y efectivización de la política nacional en materia económica y social". (23)

Cabe comentar que Alfredo J. Ruprecht no define al sindicato, sino que se adhiere al concepto de Bueno Magano, por considerarlo el más completo y avanzado y el "que corresponde al concepto actual del sindicato". (24)

Por último, Francesco Santoro-Passarelli apunta que los sindicatos son "asociaciones de trabajadores o de dadores de trabajo constituidas para la tutela de intereses profesionales colectivos, preferentemente el interés en regular la competencia entre trabajadores y entre dadores de trabajo". (25)

De los conceptos transcritos, así como de la definición legal invocada, se precisa que el sindicato es una organización permanente de trabajadores constituida para la defensa de sus intereses comunes; si bien desde el punto de vista jurdico se contempla que este tipo de organizaciones pueda integrarse por patrones, la práctica mexicana demuestra que éstos no forman sindicatos, sino que prefieren agruparse en cámaras, asociaciones, etcétera, quizá porque el sector patronal sienta que el término sindicato corresponda a una clase social opuesta a sus intereses y no se duda en afirmar, inferior a ellos.

Cabe señalar de la noción anterior, que si se omiten los términos "estudio" y "mejoramiento" de que es objeto el interés de los trabajadores y que se precisan en la disposición legal, es porque se cree que el concepto de "defensa" es suficiente para expresar cualquier actividad encaminada a mejorar la situación económica, política y social de los trabajadores.

3. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

En este apartado se mencionarán los antecedentes nacionales que han ido con-

figurando al sindicato, hasta su concepción actual contenida en la definición de la legislación laboral vigente.

Así, en ese orden de ideas, a continuación se señalan las siguientes disposiciones:

Artículo 2o. de la "Iniciativa de Ley sobre uniones profesionales de la diputación colimense" (1913):

"Para los efectos de la presente ley, se entiende por unión profesional la asociación constituida para el estudio, protección y desarrollo de los intereses profesionales que son comunes a personas que ejercen en la industria, el comercio, la agricultura o las profesiones liberales con fin lucrativo, sea la misma profesión o profesiones similares, sea el mismo oficio, u oficios que concurren al mismo fin".

Artículo 3o. de la "Ley de asociaciones profesionales de Agustín Millán" (Veracruz, 1915): "Llámesse sindicato a una asociación profesional que tiene por fin ayudar a sus miembros a transformarse en obreros más hábiles y más capaces, a desarrollar su intelectualidad, a enaltecer su carácter, a regular sus salarios, las horas y condiciones de su trabajo, a proteger sus derechos individuales en el ejercicio de su profesión y a reunir fondos para todos los fines que los proletarios puedan perseguir legalmente para su mutua protección y asistencia".

Artículo 10. de la "Ley sobre asociaciones profesionales" de Cándido Aguilar (Veracruz, 1916): "Se da el nombre de asociación profesional a la unión de dos o más personas que convienen en poner al servicio común, por modo temporal o permanente, sus conocimientos o su actividad profesionales, con tal de que dicha unión no tenga por objeto principal o único el reparto entre los asociados de las utilidades o ganancias adquiridas".

Artículo 30. de la misma ley: "Se llama sindicato a una asociación profesional que tiene por objeto ayudar a sus miembros para que se transformen en obreros más hábiles y más capaces, a que vigoricen su intelectualidad, a que realcen su carácter, a que mejoren sus salarios, a que regularicen las horas y demás condiciones de trabajo, a que protejan sus derechos individuales en el ejercicio de su profesión u oficio, y a que rednan fondos para todos los fines que los proletarios puedan legalmente perseguir en provecho de su mutua protección y asistencia".

Artículo 142 de la "Ley del Trabajo de Veracruz" (1918): "Se entiende por sindicatos, para los efectos de esta ley, toda agrupación de trabajadores que desempeñan la misma profesión y trabajo, o profesiones y trabajo semejantes o conexos, constituida exclusivamente para el estudio, desarrollo y defensa de los intereses comunes".

Artículo 284 del "Proyecto Portes Gil" (1929): "Se llama sindicato, la asociación de trabajadores o patronos de una misma profesión, oficio o especialidad, u oficios o especialidades similares o conexos, constituida exclusivamente para el estudio, desarrollo y defensa de los intereses comunes de la profesión".

Artículo 235 del "Proyecto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo" (1931): "Sindicato es asociación de trabajadores o patronos de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexos, constituida exclusivamente para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de su profesión".

Artículo 232 de la "Ley Federal del Trabajo de 1931" "Sindicato es la asociación de trabajadores o patronos de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades similares o conexos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

De estas disposiciones se observa la evolución que ha sufrido el concepto en estudio, así desde la Ley del Trabajo de Veracruz, inspirada en la legislación francesa de 1884, se inicia la corriente según la cual los miembros del sindicato deben de pertenecer a la misma profesión o profesiones semejantes o conexas, asimismo que los sindicatos tendrían como objeto exclusivo el estudio, desarrollo y defensa de sus intereses comunes. Esta limitación a las finalidades del sindicato es superada en el artículo 232 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, al suprimir

se en su definición el término "exclusivamente".

El artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo vigente consigna: "Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses".

En esta definición se suprime la referencia a la actividad profesional de trabajadores y patrones, para obtener una concepción más elástica, de modo que se comprendan todas las actividades encaminadas a la superación del nivel social de los trabajadores, en el aspecto material, intelectual o moral.

4. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE 1963

Con el mismo método utilizado en el apartado anterior se señalarán, en primer término, los precedentes legislativos del sindicato burocrático, hasta su concepto actual en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Así a continuación se detallan las siguientes disposiciones:

Artículo 45 del "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" (1938): "Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, son las asociaciones de trabajadores federales dependientes de una misma unidad burocrática, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

Artículo 45 del "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" (1941): no añade nada nuevo, sino que se limita a reproducir exactamente en todos sus términos el precepto anterior.

Fracción X del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución (1960): "Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes...".

Este precepto, citado en este momento por su gran importancia, aunque no de-

fine al sindicato burocrático, establece a nivel constitucional el derecho de asociación de los servidores públicos.

La reforma al artículo 123 constitucional, en que se le adiciona con un apartado "B", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, sienta las bases para que se regule el servicio entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Artículo 67 de la "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado" (1963): "Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

Esta disposición suprime, de sus similares de los Estatutos de 1938 y 1941, la frase "son las asociaciones de trabajadores federales dependientes de una misma unidad burocrática", utilizando un mejor lenguaje técnico jurídico, al referirse a asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia; con los preceptos de los Estatutos cabía la posibilidad de que existieran más de un sindicato en una dependencia, lo que atentaría la doctrina jurídica y política del sindicato único, toda vez que por unidad burocrática podía entenderse una subsecretaría, una dirección general, una dirección de área, etcétera, de ahí la necesidad de esta modificación para hacer la ley más acorde con los intereses del Estado.

Cabe comentar en este punto, por último, que el derecho del trabajo burocrático ha sido poco estudiado, por lo que no existen conceptos propios de cada tratadista, sino que se limitan a repetir la definición legal.

Al respecto Miguel Cantón Moller, cuando se refiere al sindicato en estudio, trata de explicarlo haciendo una comparación con la definición contenida en la Ley Federal del Trabajo. (26)

En última instancia, Exquerio Guerrero, al referirse al trabajo burocrático,

define al sindicato que se comenta como "asociaciones de quienes laboran en una misma dependencia para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". (27)

Esta noción, con un ligero retoque, no es más que la repetición de la definición consagrada en el artículo 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

5. ESTUDIO COMPARATIVO

Es necesario determinar, antes de emprender el presente estudio, que la Ley Federal del Trabajo es reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es reglamentaria del apartado "B" del propio precepto de la Constitución.

El sindicato se reglamenta en los artículos 354 al 385 de la Ley Federal del Trabajo y en sus similares 67 al 86 de la Ley Laboral Burocrática, lo que evidencia que en la primera se regula con amplitud, no únicamente por el mayor número de artículos que contiene, sino por los aspectos a que se refieren, como se verá a continuación.

La Ley Federal del Trabajo considera la creación y funcionamiento de las coaliciones de trabajadores y patrones, mientras que su similar burocrática es omisa al respecto, dicho ordenamiento la conceptúa en su artículo 355 en los siguientes términos: "Coalición es el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patrones para la defensa de sus intereses comunes".

Con referencia a esta institución jurídica, Mario de la Cueva apunta:

"Como institución autónoma, la coalición es la simple reunión temporal de un grupo de trabajadores para la realización de un fin concreto, pero puede desembocar en una huelga o en una unión permanente.

Desde este punto de vista puede decirse que es el soporte de las instituciones del derecho colectivo del trabajo, el derecho de base sin el cual no son posibles ni la huelga ni la asociación sindical. Estas conclusiones tienen un alcance doble, ya que valen tanto para el desarrollo real de las instituciones cuanto para su fundamentación jurídica: la huelga y la asociación sindical, como fenómenos sociales reales, no son posibles sin una coalición previa; y si no está reconocida la libertad de coalición, no podrán adquirir existencia legal ni la huelga ni los sindicatos". (28)

De este criterio, puede inferirse que esta institución tiene una gran relevancia, dado que es una agrupación de trabajadores o de patrones, de carácter transitorio y con fines concretos, que generalmente se transforma en una huelga o en un sindicato. Es en función de estas instituciones que se justifica la eficacia de la coalición, ya que de otra manera, su existencia sería intrascendente en las relaciones colectivas de trabajo. Pues bien, no obstante su importancia manifiesta, no se reglamenta en la Ley Laboral Burocrática, privándose a los servidores públicos de sus beneficios tutelares, sin embargo, en atención a la supletoriedad de la legislación laboral de la Ley Burocrática, de conformidad con el artículo 11 de esta última, también la coalición puede ser ejercida por los trabajadores del Estado, pero en la práctica no se realiza por razones de carácter político, o tal vez por la escasa o nula proliferación de los sindicatos, debida a la doctrina de la sindicación única de que es partidaria la ley invocada en último término.

La forma y términos en que se define al sindicato en ambos ordenamientos, es

otro aspecto de sumo interés que merece ser analizado, pues aunque parecen semejantes, existen serias diferencias, así la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 356 que sindicato es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses; por su parte, la Ley Laboral Burocrática enuncia en el numeral 67 que los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes. Ambas leyes coinciden en afirmar que el sindicato es la asociación de trabajadores; respecto de este concepto de asociación, Mario de la Cueva externa:

"La definición de las asociaciones es paralela a la de reunión, con la variante de que si ésta tiene una existencia breve, la asociación se crea para durar, de ahí que la idea de fin constituya un elemento esencial: la asociación es una unión permanente de personas, constituida para la realización de un fin, distinto al reparto de utilidades. Empleamos el término unión porque concuerda mejor con el de duración; y usamos el de permanente, por que es el preferido por la doctrina. Por último, quedan excluidas las asociaciones que se proponen obtener y repartir utilidades, por esta intención las transforma en instituciones de derecho privado". (29)

Los preceptos que se comentan difieren en que el primer artículo mencionado establece la formación de sindicatos patronales, mientras que el segundo no, esto se explica, entre otras cosas, a que en el sector privado existe una gran cantidad de patronos que persiguen un mismo fin, obtener beneficios de la explota-

ción de la fuerza de trabajo, en cambio en el sector público no se persigue lo mismo, ya que está integrado por diversas dependencias, cuya actividad está encaminada a la prestación de servicios públicos. Por otra parte, resulta ilógico que los servidores públicos, titulares de las diversas dependencias, pudieran constituir un sindicato, dado que los mismos no persiguen fines específicos idénticos, además de que el precepto citado de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no lo permite, ya que los trabajadores deben pertenecer a una misma dependencia y por analogía los sindicatos patronales estatales se integrarían por aquellos que pertenecieran a una misma secretaría, lo que resulta imposible, en virtud de que el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional consigna que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los trabajadores de base y el titular de la dependencia de que se trate, y como es de explorado derecho una persona física no puede constituir un sindicato.

Otro aspecto diferente entre las disposiciones que se comentan, es que la primera no limita a los trabajadores de una empresa, oficio o rama industrial para la formación de un sindicato, en tanto que el segundo declara que la asociación sindical debe integrarse por trabajadores de una misma dependencia o entidad de las que se detallan en el numeral 1o. de la Ley Burocrática.

En este contexto, se puede aseverar que la Ley Federal del Trabajo permite la sindicación plural, dado que contempla la formación de diversos sindicatos independientes entre sí; al respecto el artículo 360 establece:

Artículo 360. Los sindicatos de trabajadores pueden ser:

I. Gremiales, los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad;

II. De empresa, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una misma empresa;

III. Industriales, los formados por trabajadores que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial.

IV. Nacionales de Industria, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más entidades federativas;

V. De oficios varios, los formados por trabajadores de diversas profesiones. Estos sindicatos sólo podrán constituirse cuando en el municipio de que se trate, el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte.

El artículo siguiente se refiere a las clases de sindicatos patronales, en los términos que a continuación se detallan:

Artículo 361. Los sindicatos de patrones pueden ser:

I. Los formados por patrones de una o varias ramas de actividades; y

II. Nacionales, los formados por patrones de una o varias ramas de actividades de distintas entidades federativas.

En cuanto al ordenamiento burocrático, se desprende del contenido de su numeral 67 que se comenta, que es partidario de la sindicación única, en tanto que sólo lo permite la constitución de un sindicato por dependencia, restringiendo el principio de la libertad sindical de los trabajadores para formar parte o no de un sindicato.

Esta tesis se confirma aún más con lo dispuesto en el artículo 68 del mismo ordenamiento, que determina que "en cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario".

Cabe comentar, al respecto, que no hay razón doctrinaria ni constitucional para que se limiten los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, ya que actualmente se ha superado la polémica de precisar si los servidores públicos son o no trabajadores, por lo que deberían de gozar de los mismos derechos y prerrogativas que la ley ordinaria establece para los trabajadores del sector privado, asimismo de la lectura de la fracción X del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que establece que "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes...", no se encuentra ni se vislumbra alguna restricción a la libertad sindical.

Siguiendo este estudio, se considera que es relevante comparar el contenido del artículo 358 de la Ley Federal del Trabajo, que ordena:

"A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él.

Cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el párrafo anterior, se tendrá por no puesta".

Y por su parte, el numeral 69 de la Ley Burocrática asienta que "todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su registro, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados".

Estos preceptos reglamentan o pretenden reglamentar la libertad sindical desde un punto de vista individual; el primero la consigna sin restricción alguna, lo que significa que cualquier trabajador está facultado para pertenecer a un sindicato, para no agruparse a él o bien no afiliarse a ninguno, incluso agrega el precepto que se comenta, que cualquier estipulación que desvirtúe esa potestad se tendrá por no puesta, esto es, no tendrá valor jurídico. Este principio coincide con los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo que establecen y regulan la libertad sindical.

Ahora bien, el segundo artículo mencionado dispone que los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, comprendiéndose en este término la limitación antes comentada, al aseverarse "del sindicato correspondiente", no a cualquiera sino al único a que pueden pertenecer, sigue diciendo que una vez que "soliciten y obtengan su registro", esto no pasa de ser una bella entelequia, ya que ningún empleado, que se tenga conocimiento, ha presentado una solicitud, verbal o escrita, para afiliarse a un sindicato, sino que por iniciativa ajena a su voluntad queda automáticamente incorporado al sindicato "correspondiente", no se le ofrece la oportunidad de manifestar su consentimiento y mucho menos de inconformarse con ese proceder, pues es requisito político, no jurídico, para laborar; en caso de que el trabajador se rebelara en contra de ese procedimiento, sin lugar a dudas se quedaría sin el empleo; al no producirse ningún acto de esta naturaleza por miedo a perder el trabajo, se entiende que existe un consentimiento implícito y por tanto una conformidad. Indudablemente este sistema de afiliación burocrática atenta y se aparta de los principios y derechos laborales.

De acuerdo al precepto que se glosa, una vez que el trabajador "obtenga" su ingreso a la organización sindical, no podrá dejar de formar parte de ella, salvo que fuera expulsado, principio que riñe con el postulado de la libertad sindical, pues si bien es cierto que la afiliación debe ser voluntaria, también lo es, que

la desafiliación igualmente debe ser libre, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 358 de la Ley Federal del Trabajo y el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo; sin embargo, la Ley Burocrática, como se observa, en vez de proteger a los servidores públicos, los desampara y les constriñe sus derechos, a pesar de que los mismos se encuentran consagrados en la Carta Magna.

En cuanto al procedimiento de expulsión, único medio para dejar de formar parte del sindicato "correspondiente" según la disposición que se analiza, el artículo 74 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece:

"Los trabajadores que por su conducta o falta de solidaridad fueren expulsados de un sindicato, perderán por ese solo hecho todos los derechos sindicales que esta ley concede. La expulsión sólo podrá votarse por la mayoría de los miembros del sindicato respectivo o con la aprobación de las dos terceras partes de los delegados sindicales a sus congresos o convenciones nacionales y previa defensa del acusado. La expulsión deberá ser comprendida en la orden del día".

Los estatutos del sindicato respectivo, sin duda, especificarán las causales de expulsión y determinará el procedimiento a seguir, toda vez que según la doctrina jurídica sobre el particular, se considerará que la conducta del trabajador debe avenirse totalmente a la causal aplicable y la ley ordinaria, supletoria de su similar burocrática de conformidad a su artículo 11, en el artículo 371, fracción VII, establece los requisitos mínimos a cumplir.

Otro tema que debe considerarse, es aquél que se contempla en los artículos 363 y 70 de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al

Servicio del Estado, respectivamente, los que a continuación se detallan:

Artículo 363. "No pueden ingresar en los sindicatos de los demás trabajadores, los trabajadores de confianza. Los estatutos de los sindicatos podrán determinar la condición y los derechos de sus miembros que sean promovidos a un puesto de confianza".

Artículo 70. "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos. Cuando los trabajadores sindicalizados desempeñen un puesto de confianza, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales".

Alberto Trueba Urbina al comentar el primer artículo expone: "los trabajadores de confianza no pueden ingresar a los sindicatos de los demás trabajadores; pero esta prohibición no les impide conforme a la fracción XVI del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, formar sus propios sindicatos, cumpliendo con los requisitos legales".

Esta tesis tiene su fundamento en la Carta Magna, ya que si por un lado se establece que los trabajadores sin distinción alguna, tienen el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses, y por otro la ley reglamentaria prescribe que los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, de esto se infiere indudablemente que queda abierta la posibilidad de que constituyan sus propios sindicatos, posibilidad que no se ha hecho efectiva por esos servidores, dado que en la práctica no existe ningún sindicato formado por ellos, tal vez porque consideren que el ser de confianza les otorga cierta superioridad respecto de quienes no lo son, y esto les restaría autonomía, personalidad y, porque no decirlo, categoría, al agremiarse y conducirse como trabajadores en general, cuando son un sector privilegiado de la clase labo-

ral.

En realidad, como se opina antes, los trabajadores de confianza no ejercen su derecho de asociación sindical por iniciativa propia, al verse presionados y limitados por las características de su función y categoría, y, sobre todo, por la política patronal de soslayar y reducir al máximo los derechos obreros, lo que permite afirmar que están en plena desventaja de sus hermanos de clase.

En cuanto a los trabajadores de confianza al servicio del Estado, el precepto invocado en segundo término es categórico al apuntar que no podrán formar parte de los sindicatos, de lo que se deduce que son los trabajadores más desprotegidos y relegados por el derecho, incluso al tenor del numeral 2o. de la ley en cuestión, podría determinarse que no son trabajadores, pues reza: "para los efectos de esta ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base...".

Con fundamento en este criterio, se deriva que los únicos trabajadores al servicio del Estado, son los que ostentan un nombramiento de base, sin embargo, el contenido de los artículos 3o., 4o. y prefacio del 5o. del propio ordenamiento esclarecen la confusión del numeral anterior, al disponer:

Artículo 3o. "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

En este concepto encuadran los trabajadores de confianza, en virtud de que reúnen todos y cada uno de los requisitos.

Artículo 4o. "Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base".

Artículo 5o. "Son trabajadores de confianza:...".

En este contexto, se concluye que los empleados de confianza sí son trabajadores y que deben de gozar de los mismos derechos y prerrogativas que los de base, y por consiguiente tienen derecho a formar sindicatos, ya que la fracción X del apartado "B" del artículo 123 constitucional no distingue entre trabajadores de base o de confianza, sino que simplemente establece: "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes...".

En resumen, ante este orden de ideas, se concluye que el numeral 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es anticonstitucional y riñe los principios de los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ya que ambos ordenamientos consagran la libertad sindical de todos los trabajadores sin distinción alguna y el multicitado artículo 70 la restringe, a contrario sensu, para los trabajadores de base y la prohíbe para los trabajadores de confianza.

Prosiguiendo el presente estudio, cabe mencionar lo referente al número mínimo de trabajadores requeridos para la constitución de un sindicato, al respecto se transcriben los numerales 364 de la Ley Federal del Trabajo y su homólogo 71 de la Ley Burocrática, que establecen:

Artículo 364. "Los sindicatos deberán constituirse con veinte trabajadores en servicio activo o con tres patrones, por lo menos. Para la determinación del número mínimo de trabajadores, se tomarán en consideración aquellos cuya relación de trabajo hubiese sido rescindida o dada por terminada dentro del período comprendido entre los treinta días anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de registro del sindicato y la en que se otorgue éste".

Artículo 71. "Para que se constituya un sindicato, se

requiere que lo formen veinte trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros".

Cabe destacar de los preceptos anteriores, que si bien coinciden en un número mínimo de veinte trabajadores para conformar un sindicato, se distinguen en que el primer numeral dispone que deben ser trabajadores en servicio activo y que se considerarán, para la determinación de ese número mínimo, aquellos cuya relación laboral hubiese sido rescindida o dada por terminada dentro del periodo comprendido entre los treinta días anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud de registro del sindicato y la en que se otorgue éste, disposición que evita que los patrones despidan o suspendan a sus empleados con objeto de que no se reúna dicho mínimo legal, protegiendo así a los trabajadores; mientras el segundo simplemente señala que la organización sindical burocrática debe constituirse con veinte trabajadores o más, no especificando que estén en servicio activo, lo que denota que se deben contar a todos aquellos que disfrutaban de algún tipo de licencia, se encuentren suspendidos, etcétera, y no estableciendo, asimismo, que se cuenten los trabajadores que en fecha reciente fueron cesados o que presenten su renuncia, situación jurídica que limita y discrimina a los burocratas, ya que si se les considera trabajadores deben de disfrutar de todas las prerrogativas otorgadas a la clase trabajadora.

Otro aspecto comparativo que merece ser considerado, es en cuanto al registro del sindicato en ambos ordenamientos laborales, así la ley ordinaria, en su numeral 365, consigna que los sindicatos se registrarán en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuando fueren de competencia federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje cuando fueren de competencia local; en cambio, la legislación burocrática estipula, en su artículo 72, que las organizaciones sindicales

se registrarán en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; agrega la primera legislación invocada, en su artículo 366, que el registro de un sindicato únicamente podrá negarse cuando no se proponga los objetivos previstos en el artículo 356, es decir, cuando no se constituya para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses de clase; cuando no se constituya con veinte trabajadores en servicio activo por lo menos, incluyéndose los que tenían relación de trabajo con el patrón treinta días antes de la presentación de la solicitud de registro y la obtención de éste; y si no se exhibe la documentación necesaria requerida por el artículo 365; que en caso de que se satisfagan los requisitos no se podrá negar su registro; en el caso de que la autoridad del conocimiento no resuelva dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales y quedará obligada la autoridad para extender la constancia respectiva dentro de los tres días siguientes.

La Ley Burocrática no contempla la hipótesis de negación del registro de un sindicato, sin embargo, este supuesto se infiere de sus artículos 71 y 72, al señalar que los sindicatos se constituyen con veinte trabajadores o más, y que "no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros", y el numeral 72, en su último párrafo, estipula: "el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al recibir la solicitud de registro, comprobará por los medios que estime más prácticos y eficaces, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate y que la peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad, para proceder, en su caso, al registro".

De lo anterior se deduce que la Ley Federal del Trabajo es más sistémica, amplia y precisa en sus disposiciones, ocasionando que las relaciones laborales

por ella reglamentadas sean más protectoras.

Respecto de la cancelación de los sindicatos, los numerales 369 de la Ley Federal del Trabajo y el 73 de la Ley Burocrática contemplan causas iguales, ya que ambas expresan que ello procederá en caso de disolución y por dejar de tener los requisitos legales; observándose sólo una diferencia, en el caso de la segunda legislación, cuando dispone "cuando se registre diversa agrupación sindical que fuere mayoritaria".

Un punto más a tratar, por su relevancia, es el que se refiere a la cláusula de exclusión o también denominada por algunos autores cláusula de protección sindical; el artículo 76 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es categórico al afirmar que "el Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión". Esta disposición, como se advierte, no conceptúa ni reglamenta la cláusula en cuestión, sólo la prohíbe en forma definitiva al contemplar "en ningún caso", por lo cual se recurre a la supletoriedad en términos del artículo 11 de la propia ley, y así el numeral 395 de la Ley Federal del Trabajo establece:

Artículo 395. "En el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en su favor, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no forman parte del sindicato y que ya presten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del contrato colectivo y la in-

clusión en él de la cláusula de exclusión.

Podrá también establecerse que el patrón separará del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante".

Al respecto Mario de la Cueva, externa: "

"Las cláusulas de exclusión son normaciones de los contratos colectivos y de los contratos-ley, cuya finalidad consiste en el empleo exclusivo de trabajadores miembros del sindicato titular del contrato colectivo y en la separación del empleo del trabajador que sea expulsado o renuncie a formar parte de dicho sindicato". (30)

En base a lo anterior, se afirma que desde el punto de vista legal y doctrinario la cláusula de exclusión es una institución del derecho colectivo del trabajo, aplicable en los contratos colectivos y contratos ley, donde se supone que para su establecimiento, sin lugar a dudas, se requiere de la voluntad conjunta de patrones y trabajadores; en la legislación burocrática, al no contemplarse la probabilidad de que se celebren contratos colectivos o contratos ley, surge la imposibilidad jurídica de la cláusula de exclusión, por lo que, en este contexto, es innecesaria la existencia del numeral 76 de la propia ley.

Otro aspecto que debe comentado es el contenido de los artículos 78 y 79, fracción V de la Ley Reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional y el 381 de la Ley Federal del Trabajo; los primeros numerales mencionados disponen:

"Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de

Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado,
única central reconocida por el Estado".

"Queda prohibido a los sindicatos:

V. Adherirse a organizaciones o centrales obreras o
campesinas".

Estos preceptos son complementarios y bastante precisos; ya que ambos limitan gravemente la libertad sindical desde el punto de vista colectivo, al establecer por un lado que los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida; de lo que se deriva que las organizaciones sindicales burocráticas se mantienen aisladas entre sí o bien se afilian a la única central reconocida legalmente y por otra parte se les prohíbe que se unan a centrales obreras o campesinas; impidiéndose la integración de toda la clase trabajadora, ya que los trabajadores burocráticos están imposibilitados jurídicamente de fusionar su fuerza social a la de los trabajadores del sector privado y del campo.

En cambio la Ley Federal del Trabajo prescribe en su artículo 381 que "los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones", sin establecer restricción alguna, a mayor abundamiento, el numeral 382 ordena que "los miembros de las federaciones o confederaciones podrán retirarse de ellas, en cualquier tiempo, aunque exista pacto en contrario". Ambos preceptos consagran claramente el principio de la libertad sindical en su aspecto positivo y negativo desde el punto de vista colectivo sin cortapisa alguna.

De lo anterior se puede concluir que los trabajadores del Estado una vez más son discriminados, en relación con sus similares de la iniciativa privada, pues la ley que reglamenta su relación laboral en vez de protegerlos, sienta las bases para controlarlos y reprimirlos.

Este estudio podría prolongarse a una infinidad de diferencias entre las legislaciones que se han comentado y por consecuencia se hallarían más elementos para concluir que los trabajadores gubernamentales son marginados y muchas veces desamparados, expresamente, por la ley; ordenamiento que desde luego no tiene razón de ser, en cuanto a que si a los servidores públicos legalmente se les denomina trabajadores, no debería haber distinciones en el artículo 123 constitucional, sino que toda relación laboral debería regirse por una misma legislación o bien si se pretendiera conservar el mismo sistema constitucional, reformar a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para dotarla de los mismos preceptos y principios contenidos en la Ley Federal del Trabajo, pues de lo contrario se continuarían arrastrando incongruencias jurídicas como es el caso de que se regule la constitución y funcionamiento de los sindicatos burocráticos, privándolos de sus fines superiores como son la contratación colectiva y la huelga, ya que la primera no se consagra en la ley, en su lugar se contempla el concepto de "Condiciones Generales de Trabajo", que "se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del Sindicato correspondiente a solicitud de éste..," en términos del artículo 87 de la ley que se comenta; en relación a la huelga si bien es verdad que se reconoce y regula, también lo es que se le condiciona de tal manera que hace nugatorio este derecho para los burocratas, ante la imposibilidad de que exista una violación "de manera general y sistemática" de los derechos que consagra el apartado "B" del artículo 123 constitucional, prevista por el numeral 94 de la multicitada ley burocrática.

En resumen, el sindicato burocrático al carecer de la facultad de negociación o contratación colectiva y del poder que otorga el instrumento de la huelga, amén de estar mediatizado por el Estado, no puede defender eficazmente los derechos de los servidores públicos.

b) CONCEPTO DE LIBERTAD SINDICAL

La libertad sindical es un concepto polémico y complejo, en base al papel, generalmente antagónico, que en nuestro régimen jurídico laboral desempeñan los sectores estatal, patronal y obrero.

El intentar una acepción que en pocas palabras contemple el significado y contenido de la libertad sindical, es una labor realmente ardua y difícil, más aún, como observaremos en el desarrollo de nuestro estudio, que la doctrina nacional y extranjera no coincide en su denominación, considerándola: derecho de asociación profesional, libertad de coalición, libertad de sindicación, libertad de la organización sindical, etc., y su enfoque desde dos puntos de vista: como un derecho individual y un derecho colectivo.

Para formular una definición o delimitar un concepto es necesario conocer el significado de las palabras; así la Real Academia Española menciona que la palabra libertad proviene del latín libertad, atis, e ilustra, entre otras, con las siguientes acepciones: 1.- "Facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos". 2. "Falta de sujeción y subordinación" y 3.- "Facultad que se disfruta en las naciones bien gobernadas de hacer y decir cuanto no se oponga a las leyes ni a las buenas costumbres". (31)

En los enunciados anteriores, observamos a la libertad como un derecho natural del ser humano de actuar o no actuar, responsabilizándose de sus actos, cuando éstos lesionen los derechos de los demás, y como un derecho político de hacer y decir todo cuanto sea lícito y no atente contra las buenas costumbres.

La palabra sindical significa perteneciente o relativo al síndico o sindicato. Al respecto, anteriormente vimos lo que la Real Academia Española expresa etimológicamente sobre este concepto.

Al unir literalmente los dos vocablos arriba mencionados, expresan la facultad de obrar o no de una manera que no se oponga a las leyes o las buenas costumbres, e independiente de los socios u organización sindical, para cuidar y defender los intereses económicos o políticos comunes a todos.

Corresponde a nuestro país, en este siglo, el orgullo de ser el primero en consagrar este principio como garantía social, al enunciar en el artículo 123, apartado "A", fracción XVI de la Constitución : "Tanto los obreros, como los empresarios, tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc."

A continuación, vamos a citar algunos documentos internacionales donde se ha contemplado este concepto:

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en Bogotá, Colombia en 1948, cuyo artículo 43 señala:

"...C) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva".

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, firmada en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948. En el artículo XXII señala que: "Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden".

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en París, Francia, el 10 de diciembre de 1948, que en el artículo 23, fracción 4 establece que: "To-

da persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses".

En los documentos mencionados, se enfoca a la libertad sindical desde un punto de vista individual, omitiéndose plasmar el renglón colectivo.

Podrían señalarse otros documentos internacionales, que expresan en términos amplios, tanto la tendencia individualista como colectivista;

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, cuyo artículo 8o. enuncia: "I...a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales...c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o el orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos".

La Constitución española, publicada el 29 de diciembre de 1978, cuyo artículo 28-I establece: "Todos tienen derecho a sindicarse libremente...La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato".

La Declaración de los principios fundamentales del derecho del trabajo y del de la seguridad social, proclamada en Querétaro el 26 de septiembre de 1974, en ocasión de la celebración en nuestro país del Quinto Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, cuyo Capítulo III ("Derecho Colectivo del Trabajo") señala:

"1. Las libertades de sindicación, de negociación y.

contratación colectivas y de huelga, son elementos constitutivos de la democracia;

2. Los trabajadores, sin necesidad de ninguna autorización previa, tienen derecho de ingresar al sindicato de su elección, a constituir nuevos sindicatos y a separarse en cualquier tiempo de aquél del que formen parte;

3. Los sindicatos de trabajadores, sin necesidad de autorización previa, pueden libremente redactar sus estatutos y reglamentos, formular sus programas de acción, elegir a sus representantes, organizar su administración y sus actividades, y comparecer ante toda autoridad en defensa de sus derechos y los de sus miembros;

4. Las autoridades y los empresarios deben de abstenerse de toda intervención que desconozca o limite los derechos y libertades de los sindicatos o entorpezca su actividad.

Los dirigentes sindicales sólo podrán ser separados de su trabajo previa sentencia ejecutoria,

5. Los sindicatos tienen derecho a que se reconozca su personalidad jurídica y a que el reconocimiento no esté sujeto a condiciones que limiten sus derechos y libertades;

6. Los sindicatos no están sujetos a disolución, suspensión o desconocimiento de su personalidad o de la legitimidad de sus directivas por vía ad-

ministrativa;

7. Los sindicatos de los trabajadores, sin necesidad de autorización previa, tienen derecho a la negociación y contratación colectiva a fin de establecer - las condiciones generales de trabajo y fijar sus relaciones con los empresarios; y

8. Las leyes reconocerán el derecho de huelga para obtener el respeto del derecho sindical, la celebración, modificación y cumplimiento de los contratos y convenios colectivos, el cumplimiento colectivo de las normas de trabajo, y de una manera general la satisfacción de los derechos del trabajo como el elemento primario de la vida económica,

Los sindicatos de trabajadores tienen derecho a participar en la elaboración y participación de los programas de política social".

Este estatuto es de un criterio enunciativo en el renglón colectivo, al pretender englobar, en forma por demás amplia, todos los derechos que tiene un sindicato, así en el segundo párrafo del punto 8 nos menciona el derecho que tienen los sindicatos a participar en la formulación y aplicación de los programas de política social.

A continuación vamos a señalar los conceptos expresados por la doctrina nacional y extranjera, para obtener una visión e idea más acertada y completa sobre lo que debe entenderse por libertad sindical.

1. DOCTRINA NACIONAL

Baltasar Cavazos Flores externa;

"Desde luego una de las garantías más importantes de la persona humana es el derecho a la libre asociación. La garantía que otorga el artículo 358 de la Ley, textualmente establece que; A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él; cualquier estipulación que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que desvirtúe de algún modo la disposición contenida en el párrafo anterior, se tendrá por no puesta.

La garantía que otorga es indiscutible ya que facultata al trabajador que ingresa a un sindicato para que pueda separarse del mismo cuando así lo desee, ya que su afiliación al mismo no tiene por que ser Per Eternum.

...En teoría un trabajador se encuentra en posibilidad de renunciar al sindicato al que pertenece, en la práctica no puede hacerlo.

Desde luego, los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular sus programas de acción". (32).

Este autor indica parcialmente el aspecto individual y colectivo de la libertad sindical, pero no es realmente un concepto, ya que sólo enuncia el precepto establecido en la Ley Federal del Trabajo.

Néstor de Buen Lozano manifiesta; "La libertad sindical se entiende como reconocimiento jurídico al espíritu asociativo de quienes pertenecen a una determinada clase". (33)

En esta acepción, se enfatiza el aspecto individual, entendido como conducta asociativa de quienes pertenecen a una determinada clase, encaminada directamente a la formación de un aspecto colectivo.

Consideramos que el término "determinada clase" es demasiado amplio, genérico, que debió hablarse de clase trabajadora y patronal, para evitar confusiones y para una mejor comprensión de la libertad sindical. Es digno de mención, por su importancia, el vocablo "reconocimiento jurídico", por el cual debe entenderse la reglamentación, dentro del derecho positivo de un país, de una institución o de una materia.

Mario de la Cueva dice: "Entendemos por derecho sindical el derecho de todos y cada uno de los trabajadores para formar e ingresar libremente a las organizaciones que estimen conveniente y el derecho de éste a actuar libremente para la realización de sus fines". (34)

En el criterio anterior, contemplamos los dos puntos de vista desde los cuales se ha analizado a la libertad sindical: a) El individual, entendido como el derecho de todos y cada uno de los trabajadores para formar e ingresar libremente a un sindicato, y b) El colectivo: como el derecho de las organizaciones, así formadas, para realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Sin duda, este es un concepto restringido, pues en su aspecto individual se limita al "derecho de todos y cada uno de los trabajadores", olvidándose por completo del derecho de los patrones para formar también organizaciones para la defensa de sus intereses preponderantemente económicos. Asimismo, no se menciona el aspecto negativo del derecho individual de la libertad sindical, es decir, la fa-

cultad de no formar parte de un sindicato o de renunciar al mismo.

Leonardo Graham Fernández expresa: "La libertad positiva sindical, desde el punto de vista individual, es decir de cada uno de los integrantes en particular, es la libre voluntad de integrar, de formar asociaciones profesionales, así como ingresar o formar parte de aquellas que mejor convenga a sus intereses". (35)

Continúa, el autor citado, manifestando: "La libertad negativa de asociación profesional consiste en el derecho que tienen los trabajadores de separarse en cualquier momento o dejar de pertenecer a una asociación profesional, así como permanecer al margen de la asociación, permanecer ajena a la misma". (36)

En los conceptos anteriores, se señala los dos aspectos desde los cuales se ha estudiado a la libertad sindical como un derecho individual:

- 1.- El positivo: que es la facultad de formar asociaciones profesionales o de ingresar a las ya constituidas, y
- 2.- El negativo: consiste en el derecho de los trabajadores a no formar parte de un sindicato, así como separarse del mismo en cualquier momento.

Más adelante, Graham Fernández, haciendo referencia al renglón colectivo, externa:

"La Asociación Profesional goza de libertad y autonomía tanto frente al patrón o empresario, como frente al Estado. Para que pueda cumplir con sus fines la asociación profesional, requiere que el Estado no intervenga en su organización y funcionamiento interno, lo que significa el respeto a su autonomía.

...aisladamente ni los empresarios ni los trabajadores les es posible resolver el creciente problema

social; es necesaria la intervención del Estado como mediador, como un gran conciliador encargado de encauzar las fuerzas de los patronos y de los trabajadores no ya desde un punto de vista eminentemente antagonístico, de lucha de clases, sino como elementos que se complementan entre sí en función de una necesidad nacional como lo es la producción; no se debe atender únicamente al aspecto patrón o trabajador, sino al fenómeno colectividad que está muy por encima de los particulares intereses de los trabajadores y de los patronos". (37)

Podemos afirmar que las ideas anteriores no constituyen un concepto, sino que se dedican a enunciar los atributos de que debe gozar la organización sindical para el cumplimiento de sus fines. Resaltan, por su importancia, los términos libertad y autonomía; la primera, no es más que la posibilidad de actuar o no, de modo que no se afecte el derecho de otro; por la segunda, debe entenderse el poder de autodeterminación, es decir, la facultad de dictar normas para regular la propia conducta.

Euquerio Guerrero apunta: "El principio de la libertad sindical se traduce en dos cuestiones: dejar al trabajador en la posibilidad de formar parte de un sindicato o no, y respetar el derecho que tiene para separarse de un sindicato cuando así le convenga, a lo que se agrega el derecho del trabajador de elegir, entre varios sindicatos, el que prefiera". (38)

Este concepto es limitativo, pues señala parcialmente el aspecto individual de la libertad sindical, ya que omite hacer mención del derecho del trabajador a constituir un sindicato, y se olvida por completo del renglón colectivo, esto

es, del derecho de la organización sindical para organizarse y funcionar libremente para la realización de sus fines e intereses.

Vicente Lombardo Toledano determina; "La libertad sindical es, pues, en México, por el sentido gramatical de las leyes, un nuevo camino creado por el Estado para la emancipación integral del proletariado, y un derecho limitado a la defensa de sus intereses materiales, tratándose del capitalismo". (39)

Este postulado no es en realidad un concepto, ya que indica que es un instrumento creado por el Estado, idea que naturalmente es incongruente, pues la historia del sindicalismo enseña que ha sido a través de sacrificios y larguísima años de lucha de los trabajadores, lo que ha hecho posible que se les reconozca por el ente estatal este derecho reivindicador, por lo que se considera que la libertad sindical es una conquista del movimiento obrero y no una concesión del Estado.

Héctor Santos Azuela menciona; "La libertad sindical puede entenderse como un derecho privativo de los trabajadores en lo personal o del sindicato en lo social, para, respectivamente crear sus organizaciones profesionales operativas, adherirse a las formadas o bien separarse o no afiliarse, en su caso, a las mismas". (40)

Este autor continúa, para una mejor comprensión del tema, expresando; ".entendemos a la libertad sindical como un derecho personal de los trabajadores para formar sindicatos, sindicarse o no. Así también como la potestad de la asociación sindical ya para autoorganizarse o actuar con independencia". (41)

Si bien en las acepciones anteriores se presentan los dos puntos de vista, observamos que en el aspecto individual se precisa que es un derecho exclusivo de los trabajadores, discriminando a la clase patronal el derecho que tienen también para constituir o adherirse a organizaciones profesionales para la defensa de sus

intereses.

En última instancia; el Dr. Alberto Trueba Urbina señala; "El derecho de asociación profesional tiene una función revolucionaria no sólo para obtener el mejoramiento constante de las condiciones económicas de los trabajadores, sino que tiene por finalidad alcanzar su reivindicación, que es nada menos que recuperar la plusvalía hasta la socialización de los bienes de la producción". (42)

En este enunciado no se conceptúa a la libertad sindical, sin embargo se determina los fines que pueden obtenerse con este derecho reivindicador, que constituye un verdadero cambio social, al hablar el autor, influenciado por tesis socialista, de alcanzar no sólo la mejoría en las condiciones económicas de los trabajadores, sino de "recuperar la plusvalía hasta la socialización de los bienes de la producción".

Solamente un comentario más respecto de las ideas anteriores, para no desviarnos de nuestro objetivo, diremos que es loable el postulado del maestro Trueba Urbina, pues sería equitativo y de plena justicia que al trabajador se le retribuyera realmente el tiempo trabajado, que desaparecieran las categorías de "explotador y explotado" y que se constituyeran el empresario y obrero en socios de la producción, pero en la realidad social y el régimen jurídico-político en que vivimos, esto es una utopía, pues hablar en México actualmente, por ejemplo, de una "colectivización de los bienes de la producción", es todavía una aspiración, que implicaría una verdadera transformación social su realización.

2. DOCTRINA EXTRANJERA

El gran desarrollo e impulso que ha tenido el sindicalismo en el mundo, ha despertado el interés de investigadores y tratadistas de varios países en intentar delimitar por diferentes corrientes individualista y/o colectivista, el concepto de libertad sindical.

Manuel Alonso García apunta; "De la libertad sindical cabe hablar en un doble sentido; como derecho del individuo y como autonomía del sindicato. En palabras de Gallart, como facultad del trabajador o empresario de asociarse a organizaciones profesionales libremente creadas para actuar con los medios que les son propios en la reivindicación o defensa de los intereses y derechos del sector profesional que personifican". (43)

Este autor no ofrece un concepto propio en realidad, sino que haciendo suyas la palabras de Gallart Folch, habla de los aspectos individual y colectivo, así como del derecho, tanto de los trabajadores como de los patrones, para organizarse profesionalmente para defender sus respectivos intereses.

Guillermo Cabanellas escribe: "La libertad de sindicación es el derecho que se tiene a reunirse y organizarse para la defensa o logro de aquellos intereses y objetivos comunes a la colectividad". (44)

Este postulado es restringido, ya que sólo enfoca el derecho individual encaminado a la obtención de fines y metas colectivas, pero como hemos visto en otras acepciones, la libertad sindical es más amplia y no se le puede delimitar a lo anterior.

Los autores G.H. Camerlynck y G. Lyon-Caen, refiriéndose al aspecto individual, manifiestan: "La libertad sindical consiste para cada persona en la facultad de afiliarse a un sindicato, y al sindicato de su elección si existen varios; la facultad de no afiliarse; y, por último, la facultad de abandonar el sindicato". (45)

Si bien en el pensamiento anterior se contempla un derecho irrestricto de asociarse al sindicato de su preferencia, si existen varios, así como la facultad de permanecer ajeno o de renunciar a la organización sindical, observamos que el término "persona" es demasiado amplio, que debió especificarse "trabajador" y

"empresario" para un mejor entendimiento del concepto en estudio, asimismo no señalan el derecho individual positivo para constituir un sindicato.

Al referirse al ente colectivo, los autores mencionados comparten que el Estado debe abstenerse de toda injerencia en el funcionamiento del sindicato, así como que es una organización que se regula por sí misma.

Mario L. Deveali expresa:

"La libertad sindical constituye una expresión genérica que tiene distintas acepciones, según se le considera bajo el aspecto político o desde un punto de vista jurídico.

Bajo el aspecto político, la libertad sindical representa el ideal por el cual lucharon algunas generaciones de trabajadores, a quienes la ley prohibía reunirse en defensa de sus intereses comunes. La libertad sindical representa para los obreros el único camino para conseguir, mediante la unión una situación de igualdad frente a los empleadores; pero esta igualdad, según algunas concepciones políticas, no representa la meta final, sino simplemente una etapa intermedia hacia la supremacía y más propiamente hacia la eliminación de las otras clases sociales.

Bajo el aspecto jurídico, la libertad sindical importa: a) el derecho de crear asociaciones; b) de adherirse a alguna o ninguna de ellas; y c) el derecho de tales asociaciones de actuar con la necesaria li

bertad". (46)

En la primera acepción se menciona a la libertad sindical como el único medio para obtener una transformación social que beneficie a los trabajadores, pero el enfoque es individual, pues no se hace referencia a la organización sindical; en la segunda se contemplan los renglones individual y colectivo, al señalarse el derecho de formar asociaciones y de adherirse o no a ellas, así como el derecho de las mismas para realizar libremente las acciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Francisco de Ferrari externa: "La libertad sindical solamente tiene vigencia si los trabajadores pueden constituir organizaciones profesionales sin autorización previa y con independencia del Estado o de cualquier organismo semejante o no". (47)

Lo mencionado anteriormente no constituye realmente un concepto, pues solamente se señala parcialmente el punto de vista individual al determinarse la falta de requisitos para la constitución de la asociación profesional. Limita este derecho a los trabajadores.

Alfredo Gaete Berríos, refiriéndose a la sindicación libre, dice que la libertad sindical en este sistema consiste en el derecho de constituir sindicatos, de afiliarse o no a ellos y de separarse cuando se está adherido. Asimismo expresa que desde el punto de vista de la formación de los sindicatos, la libertad sindical es el derecho de organizarlos sin que sea necesario solicitar autorización previa alguna, puesto que su constitución es un hecho ajeno a la voluntad del Estado y el papel de éste es constatar su existencia. (48)

En estas acepciones se enfoca el derecho individual de la libertad sindical, cabe resaltar de él la falta de requisitos previos para la constitución del sindicato, ya que, según se precisa, su formación es un hecho ajeno a la voluntad del

organismo estatal y la función de éste es solamente constatar su existencia.

Al referirse al ente colectivo así formado, el mismo autor apunta: "La autonomía sindical debemos entenderla como el poder de autodeterminación de los sindicatos, en otros términos, el Estado no debe tener injerencia alguna en el desarrollo de la vida interna del sindicato, para que éste goce de plena autonomía", (49)

En el postulado anterior se observa un punto de vista colectivo, pues se señala la libertad de los sindicatos frente al Estado para autodeterminarse, es decir, para dictar las normas que regularán su propia conducta, esto es, en otras palabras, que el ente estatal no debe intervenir en la organización interna y funcionamiento de la asociación sindical, para que ésta pueda ser plenamente autónoma.

Durand expresa: "La libertad sindical ha sido entendida como la libertad de adherirse a un sindicato, de retirarse de él y de no poder ser constreñido a incorporarse al mismo". (50)

Este concepto es restringido, pues enfoca solamente el punto de vista individual, limitándose a señalar la libertad de adherirse o no y renunciar a un sindicato, olvidándose por completo del derecho a formar uno nuevo.

Comba-Corrado define ampliamente a la libertad sindical como: "El derecho atribuido a todo ciudadano, trabajador o empresario, de crear sindicatos, de ingresar en los existentes y de pertenecer o no a ellos, y el derecho de autonomía sindical, esto es, el derecho del sindicato a producir la defensa de los intereses de sus miembros del modo más efectivo, sin injerencia alguna". (51)

El criterio anterior contempla los aspectos individual y colectivo, determinándose, además, que es un derecho tanto de los trabajadores como de los patrones.

Levi externa: "La libertad sindical se concreta en la libertad de la persona de adherirse o no al sindicato, y de éste, de organizarse y actuar, dentro de los

límites de las leyes, pero fuera de todo control e intervención estatal". (52)

En este principio se presentan los aspectos individual y colectivo. El primero es limitado, pues sólo indica la libertad de asociarse o no al sindicato, omitiendo el derecho a renunciar a uno existente o de constituir uno nuevo; en el segundo, al hablar de la libertad del sindicato para organizarse y actuar dentro de un marco legal, pero fuera de toda subordinación estatal, observamos una contradicción, pues en nuestro régimen las leyes que nos regulan emanan del Estado, y no concebimos cómo la organización sindical en México pueda actuar legalmente independientemente del control estatal.

Chiarelli expone:

"La libertad sindical se revela, siguiendo el texto del artículo 39 de la Constitución Italiana; a) como libertad de los ciudadanos de asociarse en sindicatos, y b) como libertad de asociación, la que a su vez se manifiesta: en la pluralidad de sindi-catos, en la autonomía estatutaria o libertad del sindicato para darse su propio ordenamiento, así como para modificarlo; en la inexistencia de obligaciones respecto de la constitucionalidad del sin-dicato, así como de su actividad; en la inexisten-cia de control estatal, especialmente en la inexis-tencia de control de tutela". (53)

Si bien en el postulado anterior se apuntan los dos renglones con que ha si-do estudiada la libertad sindical, debemos señalar que comprende una acepción li-mitativa de la misma, ya que en el renglón individual sólo menciona la libertad de asociarse a los sindicatos, omitiendo el derecho de formar uno nuevo, y, en el

renglón colectivo, no enumera todos los derechos que tiene una organización sindical.

Juan García Abellán escribe: "La libertad sindical, no es más que una transposición de valores jurídicos del derecho individualista a situaciones de derecho social". (54)

Lo mencionado anteriormente no es propiamente un concepto, y si, en cambio, se reafirma la primacía del derecho individual sobre el social, al recurrirse a los valores jurídicos del primero aplicables a situaciones de derecho social.

En Alemania, la Ley Fundamental de Bonn, en su artículo 9,3, dice: "Se garantiza para cada cual y para todas las profesiones el derecho a constituir asociaciones para la defensa y exigencia de las condiciones de trabajo y de las condiciones económicas. Serán nulos los pactos que limiten o intenten dificultar este derecho, y serán contrarias a derecho las medidas a ello dirigidas".

Alfred Hueck y H. C. Nipperdey, al comentar el precepto antes citado, dicen: "La libertad de coalición se limita a la unión de trabajadores y empleadores, en su carácter de tales, y con el objeto de la defensa y exigencia de condiciones de trabajo y económicas". (55)

Cabe señalar que el concepto precedente contempla un punto de vista netamente individualista, y se olvida por completo de indicar los derechos que tiene el sindicato para su funcionamiento y actuación, para la consecución plena de sus fines e intereses.

Se trata de un precepto jurídico actual de eficacia vinculante inmediata, expresan los autores citados, que rige no sólo para los alemanes sino también para los extranjeros y para todas las profesiones.

Ernesto Krotoschin manifiesta:

"La libertad sindical tiene diversos aspectos o pue-

de considerarse desde distintas perspectivas. Por un lado concierne a los individuos (aspecto individual) y consiste en la libertad de constituir asociaciones profesionales o de afiliarse a ellas, y por el otro se refiere a estas mismas asociaciones, su organización, administración y funcionamiento (aspecto colectivo, llamado también autonomía sindical o colectiva)". (56)

Salta a la vista que es un postulado que atiende a los dos renglones del derecho, pero es un criterio restringido, pues en el individual es limitado, ya que sólo establece la libertad de constituir asociaciones profesionales o de adherirse a ellas, olvidándose en el aspecto negativo del derecho de no formar parte de un sindicato o de renunciar a alguno, y, en el colectivo se restringe, al no comprender todos los derechos que tiene un ente sindical.

Rodolfo A. Napoli apunta:

"La libertad sindical admite a nuestro juicio dos acepciones. Una genérica y política que expresa el medio por el cual los trabajadores esperan obtener la igualdad con los patrones, de la que de hecho carecen o, según los extremistas, conseguir la eventual supremacía y hasta la existencia absoluta de la clase trabajadora en la sociedad del futuro. Otra, específicamente profesional y jurídica, que equivale a un conjunto de esenciales derechos profesionales de los trabajadores y de sus asociaciones del trabajo, frente al Estado y a los empleadores". (57)

En la primera acepción, se considera a la libertad sindical como el camino idóneo y exclusivo de los trabajadores para obtener una situación de igualdad con los patrones, pero es un punto de vista individual, pues en ningún momento se hace referencia a la entidad sindical; en la segunda, se exponen los aspectos individual y colectivo, al mencionarse que es un conjunto de derechos de los trabajadores y de sus organizaciones profesionales, para defender sus respectivos intereses frente al Estado y a los patrones.

Juan D. Pozzo apunta que el problema de la libertad sindical se resume en dos aspectos: a) La libertad de constitución de las asociaciones profesionales, y b) La libertad de sindicación. Sobre este último punto, escribe: "Débase determinar no solamente si el miembro de una profesión tiene libertad para formar parte de un sindicato correspondiente a su actividad profesional, sino también de no adherirse a ninguno". (58)

En el planteamiento anterior observamos solamente el derecho individual de adherirse o no a un sindicato o de constituir alguno, y se omite el renglón colectivo, por lo que es una acepción limitada de la libertad sindical,

Cesarino Junior menciona:

"La expresión libertad sindical puede ser entendida en varios sentidos. Uno, como la libertad de organizar sindicatos con entera capacidad de representación sindical, lo que implica el problema de la unidad o pluralidad sindical. Otro, significa la libertad del trabajador de sindicalizarse o no, es decir, la sindicalización compulsoria o libre. Por fin, otro aspecto es el reconocimiento del derecho de plena autodeterminación de los sindicatos o sea, la

autonomía sindical". (59)

Este autor contempla en el aspecto individual; el derecho de los trabajadores a formar sindicatos o adherirse o no a los ya existentes, y en el aspecto colectivo: la facultad del sindicato de gobernarse a sí mismo.

Alfredo J. Ruprecht cita que: "Es el derecho que todo trabajador o empleador tiene de asociarse libremente o no hacerlo o renunciar a la asociación constituida para la defensa de sus derechos e intereses profesionales y el ejercicio pleno de las facultades y acciones necesarias para el cumplimiento de dichos fines". (60)

En el criterio antes expuesto, nuevamente encontramos un concepto restringido de la libertad sindical, pues es omiso en el aspecto colectivo al no citar los derechos del sindicato, y, en el aspecto individual se limita, ya que sólo señala la libertad de asociarse o no y de renunciar a la asociación profesional ya constituida, olvidándose por completo del derecho de constituir una nueva.

Por último citaremos a Francesco Santoro-Passarelli, quien expresa que la libertad de la organización sindical puede manifestarse en tres aspectos: a) La libertad frente al Estado de constitución de los sindicatos, b) La libertad de los particulares de inscribirse al sindicato de su elección, si existen varios, o de no inscribirse a ninguno, y c) La libertad de los sindicatos frente a la injerencia estatal, en su organización interna y en su actividad externa. (61)

Al referirse al ente colectivo ya formado, el autor que se comenta apunta:

"Los sindicatos pueden determinar libremente las condiciones de admisión, los métodos de elección para los cargos propios, la propia denominación, la propia sede, la propia esfera de acción, tanto respecto al territorio como respecto a la categoría profes-

sional. Del mismo modo entra en la libertad de los sindicatos frente al Estado, el poder de constituirse, para la mayor eficacia de la propia acción, en uniones o federaciones y confederaciones, locales, nacionales y también internacionales". (62)

Si bien en las ideas anteriores se enfocan los dos aspectos del derecho, cabe señalar que en el aspecto colectivo, al determinar sus alcances, en lugar de enunciativo es limitativo, al no contemplar todos los derechos del sindicato.

3. ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Organización Internacional del Trabajo, creada por la parte XIII del Tratado de Paz de Versalles firmado el 29 de junio de 1919, ha tenido desde su constitución como uno de sus principios fundamentales, el respeto y la garantía de la libertad sindical, así el artículo segundo de su Declaración de principios y finalidades establece que es de "particular importancia y de ejecución urgente, el derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes".

La Declaración de Filadelfia de 10 de mayo de 1944 ratificó los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, al consignar:

- "1.- La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes:
 - b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante".

Con el propósito de cumplimentar las finalidades mencionadas en los documentos anteriores, la Organización Internacional del Trabajo creó un Comité de Libertad Sindical, que se encarga de conocer de las quejas en contra de los países que violan en la legislación y en la práctica los principios de la libertad sindical.

Si bien es cierto que con el transcurso del tiempo, la libertad sindical se

ha venido consolidando, también lo es que los miembros de la Organización Internacional del Trabajo, en las diversas reuniones que han efectuado, no se han puesto de acuerdo para la formulación de un concepto de tan importante derecho reivindicador.

La consagración definitiva de este principio lo constituye el Convenio 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en su reunión XXXI, el 9 de julio de 1948 en la ciudad de San Francisco, California, Estados Unidos de Norteamérica, cuyos artículos 2 y 3 expresan:

"Artículo 2:

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen conveniente, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 3:

1.- Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2.- Las autoridades públicas deberán de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal".

Los artículos anteriores comprenden los aspectos individual y colectivo de la libertad sindical; así mientras en el segundo precepto se contempla este derecho desde el punto de vista de los trabajadores y empleadores y de la formación del sindicato y su afiliación al mismo, el tercero atiende a la vida interna y actividad externa de la organización sindical, en sus incisos 1 y 2 respectivamente.

Este Convenio ha sido ratificado por México; fué promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 1950, por lo que forma parte de nuestro derecho interno vigente.

4. CONSIDERACION NUESTRA

Una vez expuesta tanto la doctrina mexicana como la extranjera, y observado las ideas que sobre la libertad sindical tienen algunos tratadistas nacionales, así como los de diversos países, a continuación intentaremos dar una acepción que considere los aspectos más relevantes de tan controvertido y complejo derecho reivindicador.

Así exponemos que: "La libertad sindical es el derecho de los trabajadores y de los patrones para formar sindicatos o asociaciones profesionales, adherirse o no a las ya existentes o de renunciar a alguna. Asimismo el derecho de las entidades formadas para realizar, dentro de un marco legal, todas las actividades para el logro de su autonomía y cumplimiento de sus fines e intereses, tanto individuales como colectivos".

El criterio anterior podemos desglosarlo del modo siguiente:

1.- ...Derecho de los trabajadores y de los patrones...

Es un derecho que corresponde tanto a trabajadores como a patrones. Así nuestra Carta Magna y la Ley Federal del Trabajo contemplan la posibilidad de constituir sindicatos patronales, para no discriminar a la clase empresarial, pero de hecho esta cuenta con otros instrumentos para prote

ger sus intereses primordialmente económicos, tales como la COPARMEX, CANACD, etc.

- 2.- ...Para formar sindicatos o asociaciones profesionales, adherirse o no a las ya existentes o de renunciar a alguna...

En este punto comprendemos el aspecto individual de la libertad sindical, el cual puede a su vez subdividirse en la siguiente manera:

- a) Aspecto individual positivo: como el derecho a constituir un sindicato o asociarse a alguno, y
- b) Aspecto individual negativo: como el derecho a no pertenecer o renunciar a algún ente ya existente.

- 3.- ...Asimismo el derecho de las entidades formadas para realizar, dentro de un marco legal, todas las actividades....

Aquí contemplamos el aspecto colectivo del tan multicitado derecho, dado que se crea un ente distinto con personería jurídica propia, pero que en su vida interna y actividad externa debe sujetarse a la normatividad que, dentro de un régimen de derecho, sea conveniente para proteger sus intereses y los de sus miembros.

- 4.- ...Para el logro de su autonomía y cumplimiento de sus fines e intereses, tanto individuales como colectivos.

Con esto queremos decir que la organización sindical debe contar con un poder de autodeterminación, esto es, un poder para dictar las normas que regularán su propia conducta, sin intervención alguna del Estado que obstaculice o impida, en un momento determinado, el cumplimiento de su finalidad primordial que no es otra que satisfacer las necesidades económicas, laborales, culturales, políticas, etc. de sus integrantes y de ella misma.

CAPITULO I

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Cfr. RUPRECHT, Alfredo J.; Derecho Colectivo del Trabajo, UNAM, México, 1980, p. 67
- 2.- Real Academia Española; Diccionario de la Lengua Española, Vigésima edición, Espasa Calpe, España, 1984, p. 1247
- 3.- CAVAZOS FLORES, Baltasar; El Derecho del Trabajo en la Teoría...y en la Práctica, Confederación Patronal de la República Mexicana, México, 1972, pp. 397-398
- 4.- DE BUEN, Néstor L.; Derecho del Trabajo, Tomo II, Octava edición actualizada, Porrúa, México, 1990, p. 691
- 5.- DE LA CUEVA, Mario; El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Quinta edición actualizada por Urbano Farías, Porrúa, México, 1989, p. 283
- 6.- GRAHAM FERNANDEZ, Leonardo; Los Sindicatos en México, Atlamalliztli, México, 1969, p. 52
- 7.- Cfr. GUERRERO, Eusebio; Manual de Derecho del Trabajo, Décima cuarta edición, Porrúa, México, 1984, pp. 295-296
- 8.- TRUEBA URBINA, Alberto; Nuevo Derecho del Trabajo, Sexta edición, Porrúa, México, 1981, p. 353
- 9.- ALONSO GARCIA, Manuel; Curso de Derecho del Trabajo, Cuarta edición, Ariel, España, 1973, p. 186
- 10.- ALONSO OLEA, Manuel; Introducción al Derecho del Trabajo, Tercera edición, Revista de Derecho Privado, España, 1973, p. 271
- 11.- BOTTOMLEY, Arthur; Uso y Abuso de los Sindicatos, trad. de Ma. Elena Vignolle, Trillas, México, 1963, p. II
- 12.- CABANELLAS, Guillermo; Derecho Sindical y Corporativo, Segunda edición, Bibliográfica Argentina, Argentina, 1959, p. 386
- 13.- DEVEALI, Mario L.; Derecho Sindical y de Previsión Social, Tercera edición, Victor P. de Zavalia, Argentina, 1957, p. 44
- 14.- DE FERRARI, Francisco; Derecho del Trabajo, Vol. IV, Segunda edición actualizada, Depalma, Argentina, 1974, p. 177
- 15.- GARCIA ABELLAN, Juan; Introducción al Derecho Sindical, Aguilar, España, 1961, p. 50
- 16.- GOMES, Orlando y GOTTSCHALK, Elson; Curso de Derecho del Trabajo II, Cárdenas, México, 1979, p. 728

- 17.- DURAND, según Guillermo Guerrero Figueroa; Derecho Colectivo del Trabajo, Temis, Colombia, 1977, p. 70
- 18.- *Ibidem*, pp. 71-72
- 19.- HUECK, Alfred y NIPPERDEY, H. C.; Compendio de Derecho del Trabajo, Revista de Derecho Privado, España, 1963, pp. 264-265
- 20.- KROTOSCHIN, Ernesto; Tratado Práctico de Derecho del Trabajo, Vol. II, Cuarta edición actualizada, Depalma, Argentina, 1981, pp. 3-4
- 21.- NAPOLI, Rodolfo A.; Desarrollo, Integración y Derecho del Trabajo, Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos., Argentina, 1972, pp. 275-276
- 22.- POZZO, Juan D.; Manual Teórico Práctico de Derecho del Trabajo II, Ediar, Argentina, 1962, p. 23
- 23.- BUENO MAGANO, según Alfredo J. Ruprecht; *ob. cit.*, pp. 69-70
- 24.- *Idem*
- 25.- SANTORO-PASSARELLI, Francesco; Nociones de Derecho del Trabajo, trad. por Fernando Suarez González, Décima cuarta edición, Diana, Artes Gráficas, España, 1963, p. 19
- 26.- Cfr. CANTON MOLLER, Miguel; Derecho del Trabajo Burocrático, Tercera edición, Pac, México, 1988, p. 148
- 27.- GUERRERO, Euzquiero; *ob. cit.*, p. 531
- 28.- DE LA CUEVA, Mario; *ob. cit.*, Tomo II, p. 240
- 29.- *Ibidem*, p. 238
- 30.- *Ibidem*, p. 307
- 31.- Real Academia Española; *ob. cit.*, p. 829
- 32.- CAVAZOS FLORES, Baltasar; 35 Lecciones de Derecho Laboral, Sexta edición, Trillas, México, 1989, p. 252
- 33.- DE BUEN L., Néstor; *ob. cit.*, Tomo II, p. 596
- 34.- DE LA CUEVA, Mario; *ob. cit.*, Tomo II, p. 223
- 35.- GRAHAM FERNANDEZ, Leonardo; *ob. cit.*, p. 75
- 36.- *Ibidem*, p. 76
- 37.- *Ibidem*, p. 85
- 38.- GUERRERO, Euzquiero; *ob. cit.*, p. 298

- 39.- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente; La Libertad Sindical en México, Segunda edición, Universidad Obrera de México, México, 1974, p. 25
- 40.- SANTOS AZUELA, Héctor; Estudios de Derecho Sindical y del Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, UNAM, México, 1987, p. 147
- 41.- *Ibidem*, p. 148
- 42.- TRUEBA URBINA, Alberto; *ob. cit.*, p. 352
- 43.- ALONSO GARCIA, Manuel; *ob. cit.*, p. 193
- 44.- CABANELIAS, Guillermo; *ob. cit.*, p. 142
- 45.- CAMERLYNK, G. H. y LYON-CAEN, G.; Derecho del Trabajo, trad. de la Quinta edición francesa por Juan M. Ramírez Martínez, Aguilar, España, 1974, p. 370
- 46.- DEVEALI, Mario L.; *ob. cit.*, p. 54
- 47.- DE FERRARI, Francisco; *ob. cit.*, p. 179
- 48.- Cfr. GAETE HERRIOS, Alfredo; Derecho Colectivo del Trabajo, Jurídica de Chile, Chile, 1953, pp. 31-34
- 49.- *Idem*
- 50.- DURAND, según Juan García Abellán; *ob. cit.*, p. 84
- 51.- *Idem*, COMBA-CORRADO, según Juan García Abellán
- 52.- *Idem*, LEVI, según Juan García Abellán
- 53.- *Idem*, CHIARELLI, según Juan García Abellán
- 54.- *Ibidem*, p. 85
- 55.- HUECK, Alfred y NIPPERDEY H. C.; *ob. cit.*, p. 263
- 56.- KROTOSCHIN, Ernesto; *ob. cit.*, p. 25
- 57.- NAPOLI, Rodolfo A.; Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, La Ley, Argentina, 1969, p. 321
- 58.- POZZO, Juan D.; Derecho del Trabajo, Tomo IV, Ediar, Argentina, 1951, p. 147
- 59.- JUNIOR, Cesarino, según Alfredo J. Ruprecht; *ob. cit.*, p. 41
- 60.- *Ibidem*, p. 43
- 61.- Cfr. SANTORO-PASSARELLI, Francesco; *ob. cit.*, p. 22
- 62.- *Ibidem*, p. 23

LA LIBERTAD SINDICAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS

Todas las instituciones jurídicas que actualmente existen tienen un antecedente, una evolución histórica; tratándose de las instituciones fundamentales del Derecho del Trabajo, en especial las correspondientes al Derecho Colectivo, no nacen espontáneamente sino que vienen formándose con el devenir del tiempo, básicamente cuando aparece el espíritu de clase a partir del fenómeno económico de la Revolución Industrial.

Si bien, a continuación se hará referencia a algunas agrupaciones profesionales existentes en la antigüedad que nada o muy poco tienen de semejanza con los sindicatos modernos, ya que sus finalidades fueron distintas, es menester hacer mención de ellas, para entender como el espíritu asociativo del hombre se ha manifestado desde los tiempos más remotos.

a) ANTECEDENTES INTERNACIONALES

1. EPOCA ANTIGUA

Guillermo Cabanellas relata: "Puede afirmarse, repitiendo una frase que ya constituye un lugar común, que el origen de las corporaciones de oficios, en sus más remotos antecedentes, se pierde en la noche de los tiempos. Los historiadores hacen referencia a fuentes que más tienen de incertidumbre que de veracidad". (1)

Así, Virgilio Peroci externa:

"En la antigua India existían asociaciones, corporaciones ("sreni") de agricultores, de pastores, de banqueros y de artesanos; y tal ordenación corporativa se juntaba a la neta e inflexible división en

castas, que para Gotamo Buda es un fenómeno natural que él contempla objetivamente, como si fuera la subdivisión de los hombres en razas o de las plantas en órdenes, familias, géneros, especies y variedades". (2)

También suele citarse que en el pueblo judío, durante el reinado de Salomón, son conocidos algunos organismos corporativos; que en el antiguo Egipto se contó con corporaciones de guerreros, agricultores, traficantes, pilotos y porqueros; así como que en la antigua Palestina se hallaron rastros de sus corporaciones.

Alfredo J. Ruprecht menciona la existencia en Grecia de "asociaciones que bajo la denominación de hetairas agrupaban en su seno a los artesanos que tenían el mismo oficio, así como a los esclavos. No eran asociaciones de carácter específicamente profesional sino más bien de índole general". (3)

Peroci, al referirse a las asociaciones profesionales en la antigua Grecia, expone:

"En el Digesto de Justiniano, Libro XIVII, título XXII, frag. 4, se cita un pasaje de una obra del jurisconsulto Gayo escrita en comentario de la Ley de las XII Tablas. Ese pasaje se refiere a una ley de Solón que autorizaba a las asociaciones profesionales (eterie) a establecer su reglamento interno, cuya eficacia reconocía mientras no se contrapusiera a las leyes del Estado, o como ahora decimos al orden público". (4)

Pazzagli, con cierta imprecisión, señala: "Parece que también en el Asia Me

nor han sido halladas inscripciones relativas a algunas asociaciones de oficios". (5)

Todo lo anterior es incierto, son conocimientos vagos debidos a circunstantes referencias históricas. Seguidamente al estudiar las historia más recientes: Roma, la Edad Media y la Edad Moderna, encontraremos formas específicas de agrupaciones profesionales.

2. ROMA

Existe duda de si la fundación en Roma de colegios o cuerpos de artesanos deba ser atribuida a Numa Pompilio (Segundo rey de Roma, 715-672 a. de C.) o a Servio Tulio (reinó del 578 al 534 a. de C.).

Al respecto, Mozart Víctor Russomano expresa:

"Mas, ciertamente, sólo se apunta el hecho -gracias al testimonio de Plutarco- de que Numa Pompilio creó y reguló ocho colegios, pero fué Servio Tulio el que aprobó e hizo entrar en vigor normas sistemáticas sobre los colegios romanos a través de la Constitución que imperó hasta el año 241 a. de C.". (6)

Los colegios romanos eran, sobre todo, asociaciones de pequeños productores y artesanos que ejercían el mismo oficio, de carácter religioso y predominantemente mutualista, por su finalidad de ayuda mutua entre sus miembros. Existían las siguientes clases de estas instituciones: a) collegia compitalitia, que tenían carácter de cofradías religiosas; b) sodalitates sacrae, que actuaban como cofradías piadosas, y c) collegia artificum vel opificum, que se consideraban como colegios profesionales, entre estos últimos pueden citarse: los colegios de boteros (navicularii), panaderos (pistorés), sálchicheros (suarii), carpinteros

(tignarii), herreros (aerarii), etc.

Guillermo Cabanellas afirma:

"Los colegios romanos estaban muy lejos de tener un carácter profesional tan marcado como las corporaciones de artesanos en la Edad Media, ya que en ellos no se encuentra reglamentación de los métodos de trabajo, reglas sobre el aprendizaje, ni categorías profesionales, lo que era debido, principalmente, a la circunstancia de no existir en Roma trabajadores libres, o al menos ser su número sumamente reducido". (7)

En los colegios existían autoridades, elegidas por sus miembros, y su jerarquía corporativa presentaba tres grados: a) los cuestores, curadores o síndicos, encargados de los intereses sociales; b) los simples miembros del colegio o colegiados, y c) los diversos magistrados que presidían las deliberaciones.

Durante el Imperio, los colegios se dividían, según su carácter, en públicos o privados. Los primeros abarcaban las profesiones indispensables para la subsistencia del pueblo y seguridad del Estado, como los boteros (navicularii); panaderos (pistores); salchicheros (suarii); carpinteros (tignarii); herreros (aerarii); trompeteros y cometas (tibicines y comicines), entre otros. Los colegios privados estaban integrados por quienes ejercían algunos de los siguientes oficios y artes: los banqueros y prestamistas (argentarii); trabajadores de la piedra y el mármol (lapidarii y marmorii); fabricantes de mantas (centonarii); comerciantes de vino (negotiatores vini); alfareros (negotiatores arti cretaræ); sastres (negotiatores artis vestiariae), etc.

Virgilio Feroci, al hablar de los "colegia artificum" en el Bajo Imperio,

explica:

"Los colegios tenían variados privilegios: exención de cargas públicas, de impuestos extraordinarios, de servicio militar; poseían una dotación de tierras; tenían una casa común (schola), una caja común (arca collegii), una Junta General de todos los miembros (populus); podían ser representados en juicio por un actor o syndicus; podían darse un reglamento interior (lex collegii), que no contradijese el orden público; tributaban solennes honras a los compañeros difuntos". (8)

Si bien es cierto que los colegiados gozaban de los beneficios anteriores, no lo es menos el que estaban vinculados forzosamente de por vida a su oficio, siendo hereditario el mismo en el sentido más estricto, por lo que los colegios llegaron a constituir un peligro real para la libertad de los artesanos, los que en busca de mayor independencia optaron por huir de las ciudades para refugiarse en el campo.

Cabe resaltar que los colegios romanos adquirieron una gran importancia con la aparición de los collegia militum (que agrupaban a los militares) y con la transformación de las antiguas curiae apparitorum en colegios de funcionarios públicos o administrativos, esto constituyó el motivo principal, durante la Roma Imperial, de la reacción estatal contra los collegia.

Es de sumo interés señalar algunas de las legislaciones u ordenanzas, de que se tienen noticias, que, en un momento dado, reprimieron, toleraron y reconocieron la vida y funcionamiento de estas asociaciones. Así, tenemos que el Senado Romano en el año 64 a.d.C., por medio de un senatus consultum (decreto) prohibió su

funcionamiento, con la única excepción, según interpretación liberal del texto, de los colegios creados por Numa Pompilio.

Se inicia, a partir de aquel momento, una etapa de represión contra los colegios, pero estos organizan sus fuerzas para hacer frente a la opresión estatal, lo que da como resultado, finalmente, que en el año 59 a.d.C. se promulgara la Lex Clodia que reconoció el derecho de asociación.

Con la protección de la Lex Clodia, los colegios nuevamente prosperan con rapidez y adquieren tal fuerza e influencia en el Imperio, que Julio César volvió a suprimirlos. Al morir éste abruptamente en el Senado, y cambiar por consecuencia la situación política de Roma, se organizan de nuevo hasta constituir una fuerza social relevante, por lo que en el año 56 a.d.C., Augusto expide la Lex Julia, que reglamenta en definitiva el derecho de asociación entre los romanos.

En esta etapa, los colegios de Roma tenían la naturaleza de organizaciones privadas, pero se les atribuye una función de utilidad pública como órganos auxiliares del Estado.

Posteriormente, los colegios de artesanos fueron protegidos y favorecidos de diversas maneras por la legislación imperial, así, pueden citarse a Antonio Pío (m. el 161 d.d.C.) que les otorgó privilegios; Marco Aurelio (m. el 180 d.d.C.) les concedió el derecho de recibir legados; Alejandro Severo (m. el 235 d.d.C.) les dió una vasta y completa organización y Diocleciano (m. el 313 d.d.C.) quien, reformando la legislación establecida por sus antecesores, reguló los salarios.

Con la caída del Imperio Romano, y al quebrantarse la autoridad estatal, constreñirse la economía solamente a la agricultura, transformarse el trabajo de los artesanos a una servidumbre de la gleba y la población esparcida sobre extensas regiones, esto es, al venir a menos las condiciones políticas y sociales que favorecieron e hicieron posible el desenvolvimiento creciente de las asociacio-

nes de artesanos, estas declinaron con rapidez, hasta desaparecer definitivamente.

3. EDAD MEDIA

En la temprana Edad Media, parece ser que en el siglo VII, surgen las primeras asociaciones, de origen germánico, llamadas gildas.

Al respecto, Martin Saint León señala:

"La gilda se remonta a una de las más antiguas costumbres germánicas: la del convite. Dicha costumbre registrada por Tácito, consistía en tratar sobre la mesa, entre repetidas libaciones, los negocios graves e importantes, así en la paz como en la guerra; cada uno de los invitados queda obligado, en el campo de batalla o en la asamblea, a defender con su espada o a proteger con su prestigio a aquél con quien había compartido los placeres de la mesa. Las gildas, en realidad, fueron como familias artificiales, formadas por la conjunción de la sangre y unidas por el juramento de ayudarse y socorrerse, sus miembros, en determinadas circunstancias; su característica de mutualidad y de beneficiencia las aparta de la manera de ser puramente industrial del colegio romano". (9)

En un principio, las gildas nacen como asociaciones de tipo religioso y con la finalidad de defensa recíproca, para convertirse más tarde, a partir del siglo X, en agrupaciones de mercaderes y artesanos, dando margen a la aparición de gildas mercantiles y de artesanos.

Es en este momento, explica Russomano, que la guilda se puede definir como "Órgano de beneficencia social y solidaridad humana, inspirada por nobles sentimientos cristianos, pero destinada también a la defensa de los intereses profesionales de sus integrantes". (10)

Las guildas pueden clasificarse en tres clases: a) religiosas o sociales; b) de artesanos y c) de mercaderes. Las primeras comprendían organizaciones de asistencia mutua o de creyentes; en las de artesanos y mercaderes es digno de mencionarse la estrecha fusión de intereses y comunidad de esfuerzos.

En las guildas, cuya organización era esencialmente democrática, se reglamenta la manera de ejecutar las labores y los materiales que debían utilizarse: así, se impedía que se trabajase antes de la salida o después de la puesta del sol y la mezcla de materias primas de distinta calidad o la venta de objetos viejos por nuevos, respectivamente.

Cabe resaltar como uno de los aspectos más importantes de estas asociaciones en que, por primera vez, se estructuran en forma tripartita en aprendices (discipuli), compañeros (famuli) y maestros (magistri) para el desarrollo de las labores, clasificación que sería la base de los organismos corporativos.

Estas instituciones se distinguían más por un principio de solidaridad que por un estricto carácter gremial. Sus fines esenciales eran, afirma Russomano, los siguientes: "a) estimular la solidaridad entre los componentes de la organización; b) venerar la memoria de los muertos; c) establecer la disciplina ética del ejercicio de la profesión; d) reglamentar la actividad profesional y e) más tarde a título secundario, estimular la formación profesional de los aprendices". (11)

Las guildas, sobre todo las comerciales, llegaron a tener un poder económico y político grandísimo, así formaron las Ligas de Hansa y de Londres, que agrupaban a mercaderes de los mares del norte de Europa, procedentes de varias ciudades.

En el siglo XII, con el florecimiento de las artes y los oficios, surgen nuevas asociaciones profesionales: las corporaciones de oficios. Nacen con un espíritu de lucha y expresión de libertad, con un propósito de emancipación, así, el siervo y el artesano se desligan del señor feudal y se refugian en las ciudades. Las primeras corporaciones que surgieron, parece ser, fueron de mercaderes, hombres libres del poder feudal, e inmediatamente después nacieron las de artesanos.

Los gremios se fundan con el objeto de establecer el régimen de los oficios y regular todo en cuanto a su ejercicio se refiere, así, se reglamenta la adquisición y distribución de materias primas, la producción y venta de mercancías, se determinan los precios, se fija su competencia, y, en suma, se regula sobre su organización y funcionamiento.

G. Renard externa:

"En sus comienzos, las corporaciones se constituyen como asociaciones de personas que, por ejercer el mismo oficio u otro semejante, se unían voluntariamente y se comprometían, bajo juramento, a defender sus intereses comunes. Para matricularse era necesario pagar los derechos de entrada y, a veces, rendir pruebas de capacidad, siempre jurar la observancia de los estatutos y pagar las cotizaciones regularmente. No se podía abandonar, sino pagando sus atrasos, y una cuota parte de las deudas colectivas si las hubiere, y haciendo pública renuncia al título de societario". (12)

Los gremios llegaron a constituir empresas de monopolio, industriales, comerciales, cooperativas, cívicas y religiosas, sin perder de vista su objetivo fundamental.

mental que no era otro que el del auxilio mutuo en sus enfermedades y desgracias, obtener el mejoramiento del oficio y la cooperación económica para ayudar a los miembros necesitados.

En los gremios, en cierta medida, se producía en su estructura orgánica una división tripartita de poderes: el legislativo, que era ejercido a través de la asamblea, donde se dictaban los estatutos del gremio y determinaban las condiciones de trabajo; el ejecutivo, quedaba a cargo de los cónsules, procónsules, prebostes, maestro mayor, maestro menor, etc., que se encargaban de llevar a cabo las decisiones de la asamblea y vigilaban el cumplimiento de las ordenanzas gremiales y el judicial, que era desempeñado por los maestros jurados que sancionaban las faltas de los miembros de la corporación.

Las corporaciones de oficios, para su funcionamiento, establecían sus propios estatutos y disfrutaban de personalidad jurídica, con un patrimonio y capacidad jurídica suficiente para ejecutar todos los actos inherentes a su desenvolvimiento.

Los ingresos de los gremios, apunta Cabanellas, procedían generalmente de :

- "a) los derechos abonados por los nuevos aprendices o por los maestros; b) los derechos pagados por el recipiario al ser admitido al maestrazgo; c) las diversas cotizaciones abonadas por los maestros;
- d) una parte de las multas impuestas; e) las donaciones que recibieran; f) las rentas de los inmuebles de su propiedad". (13)

Un aspecto esencial del sistema corporativo, en su apogeo, fué la escala gremial que se determinaba en tres categorías: maestros, compañeros u oficiales y aprendices.

El aprendizaje constituía la primera etapa del artesanado. Los aprendices eran menores, por lo general, de diez a doce años, quienes eran entregados por sus padres o tutores a un maestro, que no sólo los albergaba, alimentaba, vestía, sino que fundamentalmente los instruía debidamente en el oficio o profesión elegida. A cambio de esto, aquellos debían obediencia y respeto al maestro, a quien, por reciprocidad, se les reconocían los derechos de cuidado, vigilancia y corrección.

Los estatutos de cada corporación reglamentaban todo lo relacionado con el aprendizaje, así fijaban el sistema de trabajo y el número de aprendices remitidos a cada maestro, según sus necesidades, determinaban la cantidad mínima que éste debía pagar y la duración del mismo, variable de acuerdo con el oficio de que se tratara, que en algunos casos alcanzaba hasta diez años. Podía concluir por el rescate del aprendizaje, la expiración del término de prueba, la expulsión del gremio por faltas cometidas, el abandono del oficio y, naturalmente, por la muerte del aprendiz.

Inicialmente en la etapa corporativa sólo se reconocieron dos grados: el de maestro y el de aprendiz, pero a partir del siglo XIV en Francia, principalmente, aparece un nuevo grado en la escala gremial y es el de compañeros, conocidos también como oficiales, que eran antiguos aprendices que habían pasado ya de grado o, de hecho, simples trabajadores asalariados, servidores de un maestro, inhabilitados para adquirir esta jerarquía por razones económicas derivadas del costo de la obra maestra, cada vez más onerosa, y del banquete que debía ofrecerse a los jurados del examen y a los maestros principales y sobre todo, también porque el control del mercado y poder monopolista o despótico de los maestros impedían a los oficiales el acceso a la maestría.

Los compañeros percibían una retribución a cambio de su trabajo, el que era realizado bajo la vigilancia y subordinación a los maestros.

J. Jesús Castorena, al respecto, externa:

"El contrato entre el maestro y el compañero era un positivo contrato de trabajo; el compañero era un asalariado condenado a serlo durante su vida. Las ordenanzas regularon los descansos dominical y religioso, el despido, la jornada, la semana de trabajo, los sábados y las vísperas se trabajaba una jornada reducida; las suspensiones del trabajo durante la jornada para asistir a las funciones religiosas; los salarios, que eran fijados por el gremio o por el poder público". (14)

Como contrapartida al poder monopolista de los maestros, que convirtieron a las corporaciones en un coto cerrado, donde los aprendices y los compañeros no podían ingresar para aspirar a mejores condiciones de vida, surge entre éstos, sobre todo en los oficiales, un descontento manifestado en constantes solicitudes de aumento de salario y, en fin, para reivindicar el derecho de participar, junto al maestro, en el gobierno del oficio. Es entonces cuando nacen las organizaciones denominadas "compagnages" (compañía o compañerismo) integrado por los oficiales como medio de defensa contra las restricciones impuestas a su libertad de trabajo; pudiendo configurar estas instituciones, más que las corporaciones, un antecedente del sindicato actual.

En la cúspide de la organización corporativa el maestro gozaba de todos los privilegios, ejerciendo su poder de mando sobre los aprendices y contra los oficiales.

El maestro simboliza en la cumbre de la escala gremial, externa Cabanellas, "la unidad del artífice, del preceptor, conjuntamente con la del actual capitán

de industria". (15)

El aprendiz o el oficial, para obtener el grado de maestro, tenían que ejecutar una obra maestra, sustentar y aprobar un exámen, comprar el oficio al gremio, al señor feudal o al rey, y, además, debía contar con los recursos económicos suficientes para "abrir tienda", es decir, instalarse en su propio taller, cuando no heredaba éste de otro maestro al que sustituía. Requisitado lo anterior, el nuevo maestro, recibido en sesión solemne, prestaba juramento, sobre las reliquias de los santos patronos, de cumplir fielmente los estatutos, y, además, ejercer lealmente la profesión. Logrado esto, se integraba a la corporación y ya podía establecerse.

Los maestros llegaron a constituir una casta dentro del sistema gremial, una especie de burguesía con grandes privilegios, que detentaba el gobierno de la corporación. Las diferencias de clase se acentuaron cada vez más y el privilegio de la maestría pasó, entonces, a ser hereditario. Esto fue, sin duda, con el tiempo, una de las causas del ocaso del sistema corporativo.

4. EDAD MODERNA

Es a finales de esta época histórica, tiempo transcurrido desde, con ciertas dudas, la toma de Constantinopla (1453) o desde el descubrimiento de América hasta fines del siglo XVIII, en que el sistema corporativo se derrumba y desaparece definitivamente.

Como vimos en el inciso anterior, al convertir los maestros al sistema gremial en un círculo cerrado donde era imposible entrar, y en donde se controlaba el mercado, se evitaba la libre concurrencia, se mantenían secretas las técnicas de producción, se impedía la introducción de nuevas artes y se obstaculizaba el mismo sistema productivo, al permanecer en abierta contradicción con las nuevas ideas y necesidades, produjo, como consecuencia, el fenómeno social de la lucha

de clases que aunado con los fenómenos económico y técnico de la Revolución Industrial y el político de la Revolución Francesa, determinaron la extinción del sistema corporativo. Así, la burguesía en el poder utiliza instrumentos legales para contrarrestar la fuerza que los trabajadores van adquiriendo. Nacen, entonces, con el influjo de las doctrinas fisiocráticas el Edicto Turgot, de 12 de marzo de 1776, que disolvió las corporaciones, restauradas seis meses después, aún dentro del año de 1776 por Clugny, quien había sucedido a Jaime Turgot, fueron definitivamente suprimidas por la Ley Chapelier del 14-17 de junio de 1791. Cabe destacar que, antes de estos documentos, ya se habían tomado medidas prohibitivas contra el régimen gremial en la Ley de Prusia de 1731 y en la Ley de Toscana de 1770.

A continuación, vamos a referirnos a los períodos o etapas que ha recorrido el movimiento sindical desde su nacimiento.

5. ETAPA DE LA PROHIBICION

En todas las épocas históricas los trabajadores se han organizado para defender sus derechos, y casi siempre sus asociaciones han sido reprimidas. Así, como hemos visto, el Senado Romano, en el año de 64 a.d.C., por medio de un *senatus consultum* (decreto) prohibió el funcionamiento de los colegios romanos; más tarde, al prosperar estos organismos con la *Lex Clodia* promulgada en el año de 59 a.d.C., que reconoció el derecho de asociación, adquieren tal fuerza e influencia en el Imperio que Julio César volvió a suprimirlos. Esta política rigorista se mantuvo en el sistema corporativo, en el medioevo, cuando frente al poder monopolista de los maestros que atentaban los derechos de los compañeros, éstos formaron las organizaciones llamadas "compagnonages", como medio de defensa contra las restricciones impuestas a su libertad de trabajo.

Es a partir del fenómeno técnico, económico y social de la Revolución Industrial, ubicado en el año de 1760, en que puede hablarse propiamente de un movi-

miento obrero, al producirse, con el tránsito del taller a la fábrica, el nacimiento del proletariado.

Frente a la lucha de clases de los trabajadores, la burguesía en el poder responde con leyes para suprimir las corporaciones: el Edicto Turgot, en 1776, y la Ley Chapelier del 14-17 de junio de 1791, que en sus artículos 1o. y 2o., dice lo siguiente:

Art. 1o. "Siendo la supresión de toda clase de corporaciones de ciudadanos del mismo estado y profesión, una de las bases fundamentales de la Constitución francesa, se prohíbe restablecerlas de hecho, bajo el pretexto o la forma que se siga".

Art. 2o. "Los ciudadanos del mismo estado o profesión, los empresarios, quienes tengan comercio abierto, los obreros, a los compañeros de cualquier arte no podrán, cuando estén reunidos, nombrar presidentes, secretarios, o síndicos, ni llevar registros, tomar acuerdos o realizar deliberaciones, ni establecer reglamentos respecto de sus pretendidos intereses comunes".

En el artículo cuarto de la ley se declaró ilícita la coalición encaminada a la fijación de condiciones generales de trabajo, por lo que la huelga se consideraba un acto delictivo; en su restante articulado se establecieron sanciones severas para sus infractores.

Mario de la Cueva, al referirse a la Ley Chapelier, externa:

"En esa ley, la burguesía hizo la declaración de que el estado quedaba al servicio de la ideología indi-

vidualista y liberal y, en consecuencia, al de la clase social que la profesaba y defendía. Por lo tanto, todo acto que turbara el orden nuevo sería un crimen contra el orden jurídico. Fueron infructuosas las protestas de los trabajadores y su petición para que se les permitiera asociarse y ayudarse los unos a los otros, pues la burguesía resistió que el estado ayudara a los necesitados por medio de las instituciones de beneficencia". (16)

En 1804, se confirma la política antiobrera con el Código Civil, la obra legislativa más importante del liberalismo francés, que con el título de "Arrendamiento de domésticos y obreros", en los artículos 1780 y 1781, en términos inconcebibles, establecía:

Art. 1780. "No se puede comprometer los servicios personales sino es por tiempo o por obra determinados".

Art. 1781. "Se tendrá por cierto lo afirmado por el patrón respecto:

De la proporcionalidad de salarios;
Del pago del salario del año vencido;
Y por los anticipos cubiertos por el año en curso".

El artículo 1781 del Código de Napoleón, al establecer la presunción en favor de los patrones, en el problema de la prueba, rompió el principio de la igualdad de los hombres ante la ley.

En el Código Penal de 1810, al igual que en el Código Civil de 1804, nuevamente se advierte que en el régimen individualista y liberal de la burguesía francesa, el principio de la igualdad de las partes ante la ley no existía, así se deduce de sus artículos 415 y 414 que a continuación se citan:

Art. 415. "Toda coalición de trabajadores para suspender conjuntamente el trabajo en un taller, impedir el ingreso o la permanencia en él antes o después de una hora determinada, y, en general, para suspender, impedir o encarecer el trabajo, si ha habido una tentativa o principio de ejecución, se castigará con prisión de uno a tres meses. Los jefes o promotores serán castigados con prisión de dos a cinco años".

Art. 414. "La coalición de patronos para procurar una reducción injusta y abusiva de los salarios, se guida de una tentativa o principio de ejecución, se castigaría con prisión de diez días a un mes y una multa de doscientos a tres mil francos".

El primer precepto sancionó gravemente la coalición y la huelga, al establecer un máximo de hasta cinco años de prisión para los líderes del movimiento, y de acuerdo con referencias históricas, al constituir una prohibición absoluta, los tribunales aplicaron cruelmente la norma a sus infractores. En cambio el segundo numeral, que sancionaba la coalición patronal para una reducción "injusta y abusiva" de los salarios, no tenía razón de ser, ya que al quedar los trabajadores aislados y más débiles frente a la clase industrial, al prohibírseles asociarse para la defensa de sus derechos, el patrón podía, sin necesidad de coali-

garse, reducir los salarios en cualquier tiempo.

La Oficina Internacional del Trabajo, en su obra "Libertad Sindical" (Ginebra, 1959, pp. 9-10), manifiesta que el ejemplo francés cundió en la mayoría de los países europeos que adoptaron en sus legislaciones, con las modificaciones pertinentes, la normatividad del Código de Napoleón sobre las coaliciones obreras y patronales. Así, en especial, sucedió en Bélgica y Países Bajos, y posteriormente en Luxemburgo, Países Escandinavos, España, Italia y también en los Estados que formaban la Conferencia Germánica. Tal es el caso de Prusia que mediante los artículos 181 a 184 de la reglamentación de 1845 sobre los oficios, prohibía todo entendimiento para suspender las labores y concertado entre empleadores o entre obreros empleados en los oficios y en las industrias, asimismo toda agrupación de trabajadores no autorizada por la policía, y hacía de la ruptura del contrato un delito sancionable.

En Gran Bretaña también encontramos esta política represiva contra la clase obrera, con las leyes sobre coalición de 1799 y 1800 (Combination Acts) que sancionaban igualmente el acuerdo de los obreros para obtener un aumento salarial o para cualquier otra mejora en sus condiciones laborales.

6. ETAPA DE LA TOLERANCIA

En el mes de febrero de 1848, se produjeron en Europa dos grandes sucesos: la publicación en Londres del Manifiesto Comunista de Carlos Marx y Federico Engels y la Revolución Francesa de Louis Blanc y Albert Lamartine, que intensificaron el desarrollo del movimiento obrero y que trajo consigo una serie de consecuencias, entre las más importantes, se encuentran el surgimiento de la conciencia que el proletariado hace de su propia importancia y de su fuerza; y las reformas legales en las leyes represivas que dejan de considerar a la coalición y la huelga como delito, pero no constituyen derechos de los trabajadores.

Mario de la Cueva denomina a este período la era de la tolerancia, y, al respecto, describe explícitamente:

"Los trabajadores pudieron asociarse libremente, sin temor a ser perseguidos y sin que el estado pudiera estorbar su formación, pero las reformas a las leyes penales y la consecuente libertad de sindicación, no trajeron consigo su reconocimiento legal como personas jurídicas; fueron asociaciones de hecho, razón por la cual los empresarios no estaban obligados a negociar o contratar colectivamente las condiciones de trabajo. Podían también los trabajadores suspender su trabajo, pero no podían paralizar las actividades de la empresa, antes bien, la ley y la fuerza pública acudían en auxilio del patrono a fin de que pudiera contratar nuevos trabajadores y continuar las actividades de la negociación; por otra parte, si la huelga dejó de constituir un delito, era un ilícito civil, cuya sanción consistía en la facultad otorgada al empresario para declarar rescindidos los contratos de arrendamiento de servicios en vista del incumplimiento de las obligaciones del arrendador". (17)

Esta etapa de la tolerancia, cuyo inicio es variable en cada país, debido a las condiciones internas en cada caso, es abierta primeramente en la Gran Bretaña, cuna de la Revolución Industrial y de un desarrollo industrial considerable, con la Ley de 1824 que suprimió el carácter delictivo de la coalición contemplado en las leyes de 1799 y 1800 (Combination Acts).

En Francia no es sino hasta el año de 1864, por la derrota de la Revolución de 1848, que con la ley del 25 de mayo se suprime el delito de coalición que es sustituido por el de atentado a la libertad de trabajo.

En Bélgica se elimina el delito de coalición hasta en 1866, en base al artículo 20 de la Constitución de 1831, según el cual "los belgas tienen el derecho de asociarse, sin someterse a ninguna medida preventiva".

En Alemania, la evolución de este período es más complejo, ya que si bien algunos estados, entre 1841 y 1859, abrogaron las prohibiciones, no fue sino hasta en 1869 que la Confederación Alemana del Norte al dictar el Código Industrial, en el artículo 152, suprime todas las prohibiciones y sanciones aplicables a los jefes de empresa, ayudantes, compañeros u obreros de las fábricas en caso de acuerdo concertado para obtener salarios más favorables o mejores condiciones de trabajo, particularmente por medio de la suspensión del trabajo o del despido de obreros. En Austria-Hungría (1870), Países Bajos (1872) e Italia (1890) se dictaron leyes con la misma finalidad.

En este período el Estado, todavía atado a la doctrina del liberalismo político y económico, que reducía su función a un simple espectador en las relaciones de trabajo, no podía garantizar a los trabajadores una existencia decorosa, lo que obligó al movimiento obrero enfocara su acción, en primer lugar, a exigir el reconocimiento legal de la asociación sindical para estar en igualdad de fuerzas con la parte empresarial, y así poder imponer, en los contratos colectivos, normas humanitarias en las condiciones laborales.

7. ETAPA DE LA REGLAMENTACION

El Estado, constreñido en un principio a tolerar, se vió precisado luego, por la presión de la lucha de clases, a otorgar el reconocimiento jurídico a las asociaciones profesionales.

El nacimiento de esta etapa, en el siglo XIX, produce lentamente en cada país. Así, como en el período anterior, es Inglaterra, con la ley de 29 de junio de 1871 sobre los sindicatos profesionales y posteriormente, en 1875, con la ley sobre la conspiración y la protección de la propiedad, la que toma la delantera en este renglón.

En Francia donde las organizaciones sindicales proliferan como entidades de hecho, como resultado de la fuerza singular que adquiere el movimiento obrero, y después de promulgarse medidas represivas en su contra (ley de 14 de marzo de 1872), disposiciones proteccionistas de los menores trabajadores (1874) y presentarse un proyecto de ley del diputado Lockroy (1876) que consagraba el reconocimiento legal de las cámaras sindicales obreras, el Gobierno, en vista de las continuas huelgas, decide actuar y expide, por acción del Ministerio Waldeck-Rousseau, la ley de 21 de marzo de 1884 que reconoce la legalidad de los grupos sindicales con ciertas limitaciones. Cabe destacar que de conformidad a esta ley los sindicatos se constituyen sin necesidad de autorización gubernamental. Definitivamente la consagración del derecho de asociación profesional se produce en Francia a partir de la ley de 10 de julio de 1901, que les atribuye personalidad jurídica, de tal modo que puedan adquirir cotizaciones de sus miembros, poseer un local para la administración y las reuniones de sus integrantes y los inmuebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En España, donde, a partir de 1834 se prohíben rigurosamente las asociaciones sindicales, se presentan sendos proyectos legislativos en 1835; en 1886, debido a Posada Herrera; en 1876, por el Marqués de Cáceres, limitado más bien a asociaciones de fines sociales, con un total de quince bases; en 1877, por Dánvila, en el que se pedía, a la vez, el funcionamiento en España de la Asociación Internacional de Trabajadores, y otro en 1881 que sirvió de base a la primera Ley de Asociaciones, que se promulga hasta el 30 de junio de 1887, que más que un ordena

miento auténtico sindical lo es genérico de Asociaciones. (18)

En Alemania, el legislador interviene para proteger al obrero de la explotación de que es objeto por parte del empleador, como consecuencia de la aplicación del principio de la libertad contractual y, también, libertad en la fijación de salarios y demás condiciones de trabajo; el empresario, poseedor de los medios de producción, se encontraba en una situación muy superior al trabajador, de tal suerte que éste para poder subsistir no tenía otra alternativa que someterse a las exigencias impuestas por el patrono. Hacia 1880, Bismarck implanta el seguro obligatorio y en 1891 se promulga la llamada "Ley de protección al obrero". (19)

b) ANTECEDENTES NACIONALES

Para el estudio de las agrupaciones profesionales en nuestro país, a través de los siglos, hemos considerado pertinente hacerlo en tres etapas históricas: 1. Epoca Prehispánica; 2. Epoca Colonial y 3. México Independiente.

1. Epoca Prehispánica

Dentro de nuestra historia no tenemos datos exactos sobre las condiciones de trabajo antes de la conquista española, pues la escasa información de que se tiene noticia procede más de simples suposiciones que de referencias con fundamentos suficientes. No obstante esto, se tiene conocimiento que en la civilización precolonial, particularmente en el pueblo azteca, los artesanos de un mismo oficio constituían una asociación semejante a la corporación, se establecían dentro de una demarcación en la ciudad llamada "barrio", contaban con un jefe, un dios del oficio y festividades exclusivas y enseñaban la profesión a sus hijos, hechos que pueden interpretarse que los artesanos aztecas lograron conformar un régimen gremial.

Entre los aztecas la práctica de un oficio jamás fue vista con desprecio, si no todo lo contrario, de acuerdo a la importancia de la actividad realizada así

eran las consideraciones conferidas; mientras que, en el caso de los comerciantes, llegaron a constituir una clase distinta del común del pueblo. Los comerciantes regulaban el comercio; ejercían una verdadera función jurisdiccional; gozaban de una especie de fuero; mantenían relaciones con las clases de los sacerdotes y de los guerreros.

J. Jesús Castorena afirma:

"El pueblo azteca satisfacía sus necesidades, primero, mediante un trabajo personal, cuyo objetivo era el cultivo de las tierras, segundo, mediante una economía local abastecida por las personas que ejercitaban un oficio y que producían para vender sus propios artículos y tercero por un intercambio de productos llevado a cabo con pueblos distantes del Valle de México". (20)

El mismo autor continúa exponiendo:

"En el pueblo azteca, salvo las obligaciones de confeccionar los vestidos de las clases superiores, de construir sus casas, de cultivar sus heredades, que siempre fueron remuneradas, el trabajo sólo podía ser resultado de un mutuo acuerdo entre quien prestaba servicios y quien los recibía; los trabajadores aztecas ocurrían al mercado de Tlatelolco y en un lugar determinado ofrecían sus servicios; quien los requería se concertaba con ellos y fijaban ambos las obligaciones que contraían.

En el pueblo azteca no se practicó jamás la ex-

plotación del hombre por el hombre; ni siquiera llegó a ser objeto de explotación el trabajo de los prisioneros de guerra. A la concepción del trabajo libre, se hizo corresponder además la idea de la percepción íntegra de la remuneración, las formas familiares del trabajo, por lo demás, y la organización corporativa incipiente tuvieron el efecto de impedir la explotación". (21)

2. Epoca Colonial

Una vez consumada la conquista del Nuevo Mundo por España, los indígenas fueron considerados como seres inferiores, por lo que se les asignaron los trabajos más duros y humillantes, que generalmente no eran remunerados, y para los mestizos (hijos de español e indígena) las laborales manuales o las intelectuales inferiores, conservando las ocupaciones del gobierno y el ejercicio de las profesiones liberales para los españoles procedentes de Europa y para algunos de los nacidos en la Nueva España, como se denominó, a partir de la conquista, al antiguo territorio de México.

En los primeros años de la Colonia y como resultado de la pugna entre los intereses materiales de los conquistadores y las virtudes cristianas de los misioneros, se crean las Leyes de Indias que reconocieron a los indios el carácter de seres humanos, aunque no exista, en todo su contenido, disposiciones que establezcan la paridad de derechos con los españoles.

Dentro de las disposiciones fundamentales de la Legislación de Indias, Genaro V. Vázquez destaca: la idea de la reducción de las horas de trabajo; la jornada de ocho horas; los descansos semanales, consagrados en un principio por motivos religiosos; el pago del séptimo día; la protección al salario de los trabaja-

dores, y en especial lo relativo al pago en efectivo, al pago oportuno y al pago íntegro, que debía hacerse, para evitar engaños y fraudes, en presencia de personas que lo calificara; la tendencia a fijar el salario; la protección a la mujer encinta; la protección contra labores insalubres y peligrosas (era común en la Colonia utilizar a los indios como bestias de carga); el principio procesal de verdad sabida en favor de los indios; otorgamiento a los indios de prerrogativas asuntos judiciales y fiscales, así como la exclusión de penas pecunarias en consideración a su debilidad económica; el principio de casas higiénicas y, finalmente, la atención médica obligatoria y el descanso pagado por enfermedad. (22)

Estas disposiciones, a pesar de su grandeza y carácter humanitario, no fueron aplicadas realmente, continuando la explotación despiadada de los indios.

Entre las causas que impidieron el cumplimiento de las Leyes de Indias, Gerardo V. Vázquez precisa:

"Unas veces fué la falta de sanción suficiente en la ley misma; otras, la falta de instrumentos efectivos para hacer cumplir la ley o para la investigación de su violación; otras veces la confabulación de las autoridades y los encomenderos y los capitalistas de todo género, para la violación de la ley; otras veces la ignorancia misma de la ley a la que aludía Carlos V o sus consejeros, cuando al declarar la autoridad que habfan de tener las leyes de la Recopilación de Indias decía "que por la dilatación y distancia de unas provincias a otras no han llegado a noticias de nuestros vasallos, con que se puede haber ocasionado grande perjuicio al buen gobierno, y derecho de las partes interesadas"; otras

veces por defecto de la ley misma, que no habfa con
siderado bien el caso y las circunstancias a qué y
en qué iban a aplicarse, ni la repercusión que su
publicación podía traer con los otros segmentos de
la economía colonial; otra, en fin, la contradic-
ción de unas leyes con las otras". (23)

En este período, como era de esperarse, bien pronto las instituciones españ
las son impuestas en la Nueva España, estableciéndose el sistema gremial, notoria
mente diferente del régimen corporativo europeo, pues en la Colonia no se disfru-
tó de la autonomía y autoridad de que gozaban las corporaciones del Nuevo Mundo.
Eran, en palabras de Lombardo Toledano, "agrupaciones a las cuales era forzoso
pertenercer si se trabajaba en una labor manual, por precripción legal, íntimamen-
te unidas a las asociaciones religiosas llamadas Cofradías". (24)

Las actividades de los gremios estuvieron regidas por las ordenanzas expedi-
das por el Cabildo de la ciudad de México y confirmadas por el Virrey; se cree
que las primeras fueron dictadas para los herreros.

Las ordenanzas y la organización gremial, más que garantizar la libertad de
trabajo, no fueron sino instrumentos de que se valió el gobierno para controlar
la producción en beneficio de los comerciantes peninsulares, además servía para
imponer gravámenes, constituyéndose, así, en una institución con propósitos fisca
les, y un arma de control político y religioso. A los trabajadores se les otorga
ba en cambio de su libertad, la ventaja de adquirir o perfeccionar su oficio. Al
igual que en el sistema corporativo español, en los gremios de la Nueva España se
estableció la división del trabajo en tres categorías: maestros, oficiales y apren
dices.

Las ordenanzas gremiales fueron consideradas como las primeras leyes del tra

bajo, así Jacinto Huitrón, en palabras de Esquivel Obregón, al referirse a las cinco ordenanzas especiales sobre veedores y para uso de los encomenderos proclamadas por Cortés e 1524, externa: "dichas ordenanzas completaron las instrucciones de Carlos V, constituyendo el primer reglamento del trabajo en el Nuevo Continente". (25)

No obstante la bondad de estas disposiciones, la realidad era cruel, así, el barón Alejandro de Humboldt, que visitó los obrajes de Querétaro y Texcoco, describe:

"Hombres libres, indios y hombres de color, están confundidos como galeotes que la justicia distribuye en las fábricas para hacerles trabajar a jornal. Unos y otros están medios desnudos, cubiertos de andrajos, flacos y desfigurados. Cada taller parece más bien una oscura cárcel: las puertas, que son dobles, están constantemente cerradas, y no se permite a los trabajadores salir a casa; los que son casados sólo los domingos pueden ver a su familia. Todos son castigados irremisiblemente si cometen la menor falta contra el orden establecido en la manufactura". (26)

Luis Chavez Orozco, al respecto, también ofrece un cuadro patético de las condiciones laborales de la Nueva España:

"La situación del peonaje mexicano era desesperante: obligado a trabajar en forma inhumana, sujeto a castigos crueles; despojado de todo aquello a que tenía derecho natural y jurídico, mediante maniobras

feudalescas, el peón fué transfigurado en siervo. Este aspecto social de la Nueva España se acrecentó en la segunda mitad del siglo XVIII, se comprueba con los diversos laudos del año de 1785 que tenían por objeto corregir el estado de servidumbre de los aborígenes. Aunque se obtuvo con posterioridad alguna libertad en el trabajo, esto no fué suficiente para mitigar sus penalidades, y menos para hacer desaparecer la desigualdad de clases". (27)

Esta injusticia provocó, desde los primeros años de la Colonia, movimientos de protesta de los trabajadores en defensa de sus intereses, esgrimiendo la huelga como medida ofensiva contra la explotación de los patronos, así sobresalen:

La huelga en la primera catedral metropolitana, ocurrida el 4 de julio de 1582, contra el cabildo y cuando la iglesia desempeñaba un papel superior al gobierno civil. El cabildo, al revisar las cuentas de la Hacienda metropolitana, acordó reducir los salarios de los cantores y ministriles por considerarlos altos. Estos suspendieron sus labores, ante esta medida, situación que se prolongó hasta el 22 de agosto del mismo año, en que intervinieron las altas autoridades eclesiásticas y solucionaron el conflicto mediante el pago de los sueldos dejados de percibir durante el tiempo no trabajado y la promesa de retribuir los sueldos originales, reanudando las labores.

La huelga de barreteros iniciada el 13 de agosto de 1766 en contra de Don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, dueño de la Mina Vizcaína, del Monte, ahora Real del Monte, en el Estado de Hidalgo; esos mineros no pretendían aumentos salariales, ni conquistar mejores condiciones de trabajo, sino únicamente

que se les conservara los "partidos", que el Conde de Regla había ordenado suspenderlos. Los "partidos" no eran un sobresueldo por trabajo extra, pues el mismo estaba prohibido por las autoridades de la Nueva España, sino que eran los costales de metal que excedían a los de la tasa o tarea asignada por jornada, por los cuales se interesaba al barretero, dividiéndose por mitad entre él y el dueño de la mina. Los mineros, entre los que había esclavos y libres, fueron agitados por el cura de Pachuca, y el día en que se les quiso pagar sus salarios, protestaron ruidosamente y ante la negativa del Marqués de Croix, Virrey en ese entonces, lapidaron su casa y estuvieron a punto de lincharlo, como resultado de esta revuelta resultaron muertos el Alcalde Mayor Miguel Rincón de Oca y el minero Manuel Barbosa, estando a punto de ser linchado también el propietario de la mina; abierta una investigación de los hechos, fueron procesados, como su consecuencia inmediata, el cura y dieciocho mineros.

Ante la actitud intransigente de mineros y patrón, que duró nueve años, y en vista de que la Corona Española resultaba perjudicada con la suspensión de los trabajos en aquellas ricas minas, intervino el rey de España para solucionar la huelga, por lo que al designar virrey a Bucareli, le dió expresas órdenes para arreglarla cuanto antes. Este cediendo a la presión ejercida sobre él por el Conde de Regla, resolvió el conflicto expulsando a los dieciocho agitadores y al cura que los protegió y ayudó.

En la década de 1780, los tabaqueros no consintieron la reducción en los jornales y se declararon en huelga. Fué resuelta a la semana siguiente con el pago antiguo, tanto en México como en los Estados de Puebla y Veracruz.

Los gremios llegaron a decaer ya que estancaban la industria. No obstante ello, siguieron influyendo en la economía del país, hasta que desaparecieron definitivamente como asociaciones reconocidas por la ley, durante la Reforma de 1861,

pasando sus bienes al dominio de la Nación.

Entre lo que sería la clase patronal, dueña de las actividades económicas, tampoco funcionaron organismos para la defensa de sus intereses; sin embargo, existieron los Consulados de Comercio en México (1592) y en Veracruz (1795), quienes se encargaron de administrar justicia al gremio mercantil.

En esta época, al no haber una gran industria e ignorándose las consecuencias sociales de la división del trabajo, el derecho de coalición no existía aún.

3. México Independiente

Desde el inicio de la guerra por la independencia, hasta la consumación de ésta, en los diversos documentos legislativos que se promulgaron no se mencionó a la libertad sindical, ni se establecieron disposiciones referentes a los derechos de los trabajadores. Así podemos citar, siguiendo a Felipe Tena Ramírez, los siguientes ordenamientos:

El "Bando de Hidalgo", expedido en Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, que en su artículo lo. establecía que los dueños de los esclavos deberán liberarlos, en el término de diez días, so pena de muerte.

Los "Elementos Constitucionales" de Ignacio López Rayón, en el punto 24, consagraba en igual sentido la proscrición de la esclavitud, y en el punto 30 determinaba la abolición de los exámenes de artesanos, que quedarían calificados sólo por su desempeño.

En los "Sentimientos de la Nación" o 23 puntos presentados por Morelos el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, el punto 12o., considerando la superioridad de la buena ley a todo hombre, expresa que las que expida el Congreso "deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto". El punto 15o. insiste en la elimina-

ción de la esclavitud y de la distinción de castas.

El "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana" sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su artículo 38 decreta que "ningún género de cultura, industria o mercío puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que formen la subsistencia pública".

La "Constitución española" promulgada por las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España, el 30 de septiembre del mismo año, tuvo una precaria y limitada vigencia. En este documento no se consagra norma alguna respecto a la libertad de trabajo o industria, ya que en España subsistía el régimen corporativo.

En el "Plan de Iguala", presentado por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1821, en el artículo 12 se establece que "todos los habitantes de él (del imperio mexicano), sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo".

El "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", de 18 de diciembre de 1822, en el artículo 1o. determinaba la abolición de la Constitución española en todo el imperio a partir de la fecha de su publicación, y en el artículo 2o. indicaba que las leyes, órdenes y decretos promulgados con anterioridad en el territorio del imperio quedaban vigentes hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no contravinieran el presente reglamento, y las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieran en consecuencia de nuestra independencia. En este ordenamiento no se establece disposición alguna relativa a derechos laborales.

La Constitución de 4 de octubre de 1824, en vigor hasta 1835, que adoptó, para México, en el artículo 4o., la forma de república representativa, popular y federal, tampoco consagra norma alguna respecto a los derechos de los trabajadores.

La Constitución centralista y conservadora (siete leyes) de 29 de diciembre .

de 1836, vigente hasta el 6 de octubre de 1839, omite, igualmente, otorgar cualquier derecho laboral. (28)

Los cambios notables que se suscitaron en la situación política del país en estos años, se tradujo en que los gobiernos que se sucedían en el poder no se preocuparon por atender el problema de los trabajadores, no es sino hasta más tarde, al discutirse en 1856 el proyecto para una nueva Constitución, en que surge esta inquietud.

En 1843, bajo el gobierno del general Antonio López de Santa Anna, aparecen las primeras organizaciones artesanales de la época, como las denominadas Juntas de Fomento de Artesanos y Juntas Menores que, además de fomentar la protección a la industria nacional, eran instituciones con carácter de socorro a los beneficiarios. La industria era precaria, pequeña, sujeta a las costumbres gremiales, y monopolizada por los negociantes que fungían como banqueros. Expulsado definitivamente del poder el general Santa Anna, mediante el triunfo de la Revolución de Ayutla, el presidente Comonfort, que había sustituido al general Juan Alvarez el 11 de diciembre de 1855, reunió al Congreso Constituyente en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856, con el objeto de formular un proyecto de Constitución. La Constitución de 1857, que resultó del mismo, consagró, entre otras garantías propias del hombre, en los artículos 4o., 5o. y 9o., la libertad de profesión, industria o trabajo, el principio de que "nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento", y la libertad de asociación respectivamente. No obstante que en el Congreso participaron activamente con ideas progresistas en favor de los obreros connotados personajes, como los diputados por Jalisco Ignacio Ramírez e Ignacio Vallarta, no se reconoció constitucionalmente los derechos del trabajo.

En el Segundo Imperio, Maximiliano de Habsburgo expide el Estatuto provisio-

nal del Imperio el 10 de abril de 1865, y la Ley del Trabajo del Imperio el 10 de noviembre del mismo año, que beneficiaban a campesinos y trabajadores, sin embargo, no se establece normatividad alguna referente a la libertad de asociación profesional en estos ordenamientos.

El gobierno de Juárez, después del fusilamiento del archiduque Maximiliano en el Cerro de las Campanas, expide el Código Civil de 1870, que en nada benefició a los trabajadores, expide, además, el Código Penal de 1872 que sancionaba el delito de coalición, ya que establecía en el artículo 925:

"Se impondrán de ocho días a tres meses de arresto y multa de veinticinco a quinientos pesos, o una sola de estas dos penas, a los que fomen un tumulto o motín, o empleen de cualquier otro modo la violencia física o moral con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo".

Si bien es cierto que Juárez fue un gran patriota que antepuso, a cualquier ventaja personal, el interés de la Nación, su obra legislativa, paradójicamente, fue injusta para los trabajadores.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, se instaura en nuestro país el régimen porfirista, dentro del cual se abren las puertas al capital extranjero, comienza a impulsarse la exigua industria mexicana, que se convierte realmente en una industria extranjera, que beneficia sólo a los favoritos de Porfirio Díaz, lo que provoca movimientos de rebelión armada entre los obreros y campesinos, al ver agravada su ya tan precaria situación. Frente a este panorama cada día más crítico de las condiciones de trabajo, y al irse creando la conciencia de clase, empie

zan a surgir diversas asociaciones de orientación mutualista, hallándose también organizaciones acordes a la doctrina anarco-sindicalista.

Moisés Poblete Troncoso menciona que "en el año 1887 se creó la primera asociación de ferrocarrileros mexicanos en la ciudad de Laredo". (29)

El mismo autor indica que "la primera asociación, de tipo mutualista, se crea en 1907: la Sociedad Mutualista de Ahorro". (30)

Néstor de Buen L. difiere del autor anterior y señala, entre las primeras asociaciones mutualistas, a "La Gran Familia Artística" y la "Fraternidad de Sastres" de 1864; la "Sociedad Fraternal" de 1886; la "Sociedad de Artesanos y Agricultores" y la "Sociedad Artística Industrial" de 1867. (31)

En vista de que el mutualismo no constituía una forma de asociación que garantizara la defensa de los intereses laborales, pronto surgen organizaciones obreras que desean el mejoramiento de la clase trabajadora como "El Gran Círculo de Obreros" fundado en 1870, cuyo reglamento establecía, entre otras medidas, el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y morales de los trabajadores; la protección de los mismos contra los abusos de los capitalistas y maestros de talleres, así como propagar entre la clase laboral la instrucción concerniente en sus derechos y obligaciones sociales. En 1876 se celebra el Primer Congreso Obrero Permanente.

En el año de 1906 se producen dos grandes acontecimientos de la lucha de clases: en el mes de junio tiene lugar la huelga de Cananea efectuada por los obreros mineros, cuyo objetivo primordial era obtener mejores condiciones de trabajo y la igualdad de trato dentro del mismo, así como el establecimiento de un porcentaje máximo (25%) de trabajadores extranjeros dentro de la empresa Cananea Consolidated Cooper Co., el movimiento es reprimido primeramente por fuerzas armadas extranjeras y posteriormente por mexicanas; los obreros debido a la falta de formación sin

dical, son sorprendidos por las fuerzas estatales, por lo que no pueden evitar el fracaso del movimiento y el encarcelamiento de sus dirigentes.

Cabe resaltar la falta absoluta de libertad sindical, al ser reprimido en forma tan violenta el derecho a efectuar una huelga.

El 10. de julio del mismo año, el Partido Liberal Mexicano, con Ricardo Flores Magón a la cabeza, expide un programa que constituye el documento pre-revolucionario más sobresaliente en favor de un derecho del trabajo, así como el fundamento ideológico de la Revolución Mexicana y del artículo 123 constitucional; en él se prevé: una jornada máxima de ocho horas; reglamentación del trabajo a destajo; fijación de los salarios mínimos; prohibición absoluta del trabajo de los menores de catorce años; higiene y seguridad en las minas, fábricas y talleres; habitaciones higiénicas para los trabajadores; indemnización por accidentes del trabajo; anulación de las deudas de los campesinos; reglamentación del servicio doméstico, del trabajo a domicilio y de la actividad de los medieros; pago del salario en efectivo; prohibición de multas y descuentos; pago semanal de las retribuciones; supresión de las tiendas de raya; mayoría de trabajadores mexicanos en todas las empresas o negociaciones e igualdad de salario para nacionales y extranjeros y el descanso dominical obligatorio.

En la huelga de Río Blanco destaca la creación de dos organizaciones con intereses opuestos: "El Gran Círculo de Obreros Libres" por parte de los obreros, y el "Centro Industrial Mexicano" como órgano de defensa patronal, el cual expide un reglamento que consagra medidas atentatorias de los derechos de los trabajadores, por lo que sobreviene un conflicto en que los obreros declaran una huelga general al fallar las tentativas conciliatorias; dicho conflicto es sometido al arbitraje del Presidente de la República, General Porfirio Díaz, quien expide un laudo en contra de los trabajadores, y que tuvo como antecedente un paro patronal. Dicho

laudo ordenaba regresar al trabajo el 7 de enero de 1907; los obreros de Río Blanco se niegan a acatarlo y regresar a sus labores, realizando un mítin frente a la fábrica e incendiando varias tiendas de raya, siendo sometidos brutalmente por el ejército.

Cabe señalar de este movimiento la creación de organismos obreros y patronales, así como el uso de dos instrumentos de lucha: la huelga y el paro.

En el período revolucionario comienza a legislarse en materia de trabajo, siendo relevante en cuanto al reconocimiento del derecho de asociación profesional, los siguientes ordenamientos:

1.- Ley de Agustín Millán, del Estado de Veracruz, expedida el 6 de octubre de 1915, regula las asociaciones profesionales, atribuyéndoles personalidad jurídica, limitando su derecho para adquirir inmuebles a los estrictamente requeridos para sus reuniones, bibliotecas o centros de estudios.

2.- El Proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo, de abril de 1915, conocido como el Proyecto Zubarán, por la participación del Lic. Rafael Zubarán Capmany, reconoció a la asociación profesional.

3.- La Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, promulgada por el General Salvador Alvarado el 11 de diciembre de 1915, reconocía a las asociaciones profesionales sobre la base de un sindicalismo industrial de carácter regional, con registro ante las Juntas de Conciliación.

En el Distrito Federal, en esta etapa revolucionaria, empiezan a surgir diversas organizaciones obreras: en 1909 la "Unión de Linotipistas Mexicanos" y la "Gran Liga de Sastres"; en 1911 la "Unión de Canteros Mexicanos", la "Confederación de Artes Gráficas" y el "Sindicato de Conductores de Carruajes". En esta época se editan los primeros periódicos doctrinarios del proletariado: "El Radical" y el "El Socialista".

En ese mismo período surgen, en el interior del país, otros organismos, como la "Unión Minera Mexicana", en el norte; la "Confederación del Trabajo", en Torreón; el "Gremio de Alijadores", de Tampico, y la "Confederación de Sindicatos Obreros de la República Mexicana", en Veracruz.

El 12 de septiembre de 1912 se establece en la ciudad de México la Casa del Obrero, con la finalidad de adoctrinar a la clase trabajadora mediante la creación de una escuela racionalista. Más tarde, a partir del 10 de mayo de 1913, adopta el nombre de Casa del Obrero Mundial, que durante su vida corta pero relevante, del 22 de septiembre de 1912 al 2 de agosto de 1916 en que se cierra definitivamente, es objeto de persecuciones por el gobierno de Madero, quien expulsa a algunos de sus miembros, entre ellos, al anarquista colombiano Juan Francisco Moncaleano, su fundador. Durante el gobierno de Huerta se ordena su clausura en mayo de 1914, permitiéndose su reapertura con el triunfo de la revolución constitucionalista; integrando los obreros, mediante pacto celebrado con el gobierno carrancista, los llamados "batallones rojos", que se unen a la lucha armada. Triunfante el constitucionalismo, Carranza les proporciona, en diciembre de 1915, un edificio para la reapertura de sus oficinas en la capital de la República.

En enero de 1916, Carranza, habiendo triunfado sobre Villa, ordena la disolución de los "batallones rojos", al considerar que ya no era necesario su apoyo, y la expulsión de las instituciones obreras del edificio de la Casa del Obrero Mundial, y gira instrucciones a los gobernantes de las entidades federativas para reprimir toda idea disolvente.

En marzo de 1916 se celebró en la ciudad de Veracruz, el Primer Congreso Obrero Nacional, del que resultó la fundación de la "Confederación del Trabajo de la Región Mexicana", proclamándose que los sindicatos eran exclusivamente agrupaciones de resistencia, que debían emplear la acción directa como instrumento de

lucha contra la clase capitalista, excluyendo la acción política, entendiéndose por ésta la adhesión oficial a un partido, para evitar ser organizaciones mediatizadas y garantizar la independencia de la Confederación.

El 31 de julio de 1916, ante la situación económica crítica de los trabajadores, la Casa del Obrero Mundial, la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal y la Confederación del Trabajo de la Región Mexicana deciden declarar una huelga general que paraliza los servicios de energía eléctrica, agua potable, tranvías, panaderías, tortillerías, teléfonos, fábricas y talleres en general; sus dirigentes son engañados y aprehendidos, fracasando así el movimiento huelguista; en este período, la mayoría de las huelgas fueron violentamente reprimidas, lo que demuestra claramente el antisindicalismo de Carranza.

El 19 de septiembre de este mismo año, Carranza convoca a un Congreso Constituyente que habría de celebrarse en la ciudad de Querétaro, con el propósito de reformar la Constitución de 1857. Dentro del Congreso se manifiestan dos tendencias: la progresista o avanzada, y la conservadora, adicta al Primer Jefe, que opta por una serie de reformas. Las sesiones se inician el 10 de diciembre de 1916 y se clausuran el 31 de enero de 1917, surgiendo de ellas nuetra Carta Magna actual, que ha sido modelo de una legislación social avanzada.

El Proyecto de Reformas presentado por Carranza no aportaba casi nada en beneficio de los obreros, pues sólo agregaba un párrafo al artículo 50., limitando a un año la obligatoriedad del contrato de trabajo. Este precepto fue objeto de grandes debates y discusiones, a partir del 26 de diciembre de 1916, en los que finalmente salieron avantes las propuestas progresistas, consagrándose un importantísimo título especial, el VI del artículo 123 constitucional, a las materias del trabajo y de la previsión social.

El texto del artículo 123 aprobado por el Constituyente, reconoció expre-

samente en la fracción XVI el derecho de asociación profesional, independientemen
te del derecho de asociación en general.

CAPITULO II

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- CABANELLAS, Guillermo; ob. cit., p. 23
- 2.- FEROCI, Virgilio; Instituciones de Derecho Sindical y Corporativo, trad. por José Ma. Ruiz Manent, Instituto Editorial Neus, España, 1942, p. 5
- 3.- RUPPECHT, Alfredo J.; ob. cit., p. 20
- 4.- FEROCI, Virgilio; ob. cit., p. 7
- 5.- Idem, PAZZAGLI, según Virgilio Feroci
- 6.- RUSSOMANO, Mozart Víctor; Principios Generales de Derecho Sindical, trad. de Enrique Alonso García, Instituto de Estudios Políticos, España, 1977, p. 18
- 7.- CABANELLAS, Guillermo; ob. cit., p. 28
- 8.- FEROCI, Virgilio; ob. cit., p. 10
- 9.- SAINT LEON, Martín, según Guillermo Cabanellas; ob. cit., p. 29
- 10.- RUSSOMANO, Mozart Víctor; ob. cit., p. 23
- 11.- Ibidem, p. 24
- 12.- RENARD, G., según Guillermo Cabanellas; ob. cit., p. 40
- 13.- Ibidem, p. 51
- 14.- CASTORENA, J. Jesús; Manual de Derecho Obrero, séptima edición, México, 1984, p. 31
- 15.- CABANELLAS, Guillermo; ob. cit., p. 62
- 16.- DE LA CUEVA, Mario; ob. cit., Tomo II, p. 202
- 17.- DE LA CUEVA, Mario; El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Décima edición actualizada por Urbano Fariás, Porrúa, México, 1985, p. 18
- 18.- Cfr. HERNAIZ MARQUEZ, Miguel; Tratado Elemental de Derecho del Trabajo, Tomo I, Décima primera edición, Instituto de Estudios Políticos, España, 1972, p. 244
- 19.- Cfr. HUECK, Alfred y NIPPERDEY, H. C.; ob. cit., pp. 29-30
- 20.- CASTORENA, J. Jesús; ob. cit., p. 37
- 21.- Ibidem, p. 38

- 22.- Cfr. VASQUEZ, Genaro V.; Doctrinas y Realidades en la Legislación para los Indios, Primer Congreso Indigenista Interamericano, Departamento de Asuntos Indígenas, México, 1940, pp. 17-23
- 23.- Ibidem, p. 9
- 24.- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente; ob. cit., p. 28
- 25.- HUITRON, Jacinto; Orígenes e Historia del Movimiento Obrero en México, Segunda edición, Mexicanos Unidos, México, 1980, p. 14
- 26.- DE HUMBOLDT, Alejandro, según Genaro V. Vázquez; ob. cit., p. 10
- 27.- CHAVEZ OROZCO, Luis, según Jacinto Huitrón; ob. cit., pp. 17-18
- 28.- Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe; Leyes Fundamentales de Mexico 1808-1989, Décima quinta edición, Porrúa, México, 1989, pp. 22, 26, 30, 35, 59, 115, 125, 126, 168 y 199
- 29.- POBLETE TRINCOSO, Moisés; El Movimiento Obrero Latinoamericano, Universidad Obrera de México, México, 1976, p. 295
- 30.- Ibidem, p. 296
- 31.- Cfr. DE BUEN L., Néstor; Derecho del Trabajo, Tomo I, Séptima edición, Porrúa, México, 1989, pp. 296-297

LA LIBERTAD SINDICAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

CAPITULO III

LA LIBERTAD SINDICAL FRENTE AL ESTADO

Para comprender mejor y facilitar la presente exposición, en relación a la libertad sindical frente al Estado, vamos a delimitar los conceptos que comprende el rubro en estudio: libertad sindical y Estado.

En cuanto al concepto de libertad sindical, en el Capítulo I del presente trabajo, expusimos que:

"La libertad sindical es el derecho de los trabajadores y de los patrones para formar sindicatos o asociaciones profesionales, adherirse o no a las ya existentes o de renunciar a alguna. Asimismo el derecho de las entidades formadas para realizar, dentro de un marco legal, todas las actividades para el logro de su autonomía y cumplimiento de sus fines e intereses, tanto individuales como colectivos".

Respecto del criterio anterior hicimos un desglose que, para efectos del presente tema, sólo interesa el punto 4:

"4.- ...Para el logro de su autonomía y cumplimiento de sus fines e intereses, tanto individuales como colectivos".

Con esto quisimos decir que la organización sindical debe contar con un poder de autodeterminación, esto es, un poder para dictar las normas que regularán su propia conducta, sin intervención alguna del Estado que obstaculice o impida, en un momento determinado, el cumplimiento de su finalidad primordial que no es otra que satisfacer las necesidades económicas, laborales, culturales, políticas,

etc. de sus integrantes y de ella misma.

En este punto contemplábamos el aspecto colectivo de la libertad sindical.

En relación al concepto del Estado, Miguel Acosta Romero expresa:

"En nuestra opinión, es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas". (1)

Estamos acordes con el concepto anterior, por considerar que en forma concreta determina las características principales que conforman al ente estatal.

En este contexto, y una vez expuestos los conceptos de libertad sindical y Estado, inferimos lo siguiente:

A) La intervención del Estado para impedir que los trabajadores se coaliguen para la constitución de asociaciones para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, sería una violación al derecho personal de cada trabajador.

Al respecto, cabe resaltar, entre otras, la importancia de las siguientes disposiciones:

El artículo 23, fracción 4, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en París, Francia, el 10 de diciembre de 1948, que establece: "Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses".

El artículo 2o. del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo

de 1948, que expresa: "Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen conveniente, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas".

El artículo 357 de la Ley Federal del Trabajo de 1970 señala: "Los trabajadores y los patrones tienen el derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa".

B) Una vez constituida la organización sindical, debería de gozar de la mayor libertad de acción para la consecución de sus fines, así se desprende de los ordenamientos que a continuación se detallan:

El artículo 30. del citado Convenio 87 de 1948 que, en sus párrafos 1 y 2, establece:

1.- "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción".

2.- "Las autoridades públicas deberán de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal".

El artículo 359 de la Ley Federal del Trabajo vigente que establece: "Los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción".

Néstor de Buen L., al analizar el fenómeno sindical en relación a la intervención del Estado, habla de la autonomía sindical desde dos puntos de vista: el político y el jurídico. Así, refiriéndose al primer renglón, apunta que debe tenerse en cuenta, entre otros factores reales de poder, al "sector obrero", el cual comprende una idea elitística y no de masa, pues identifica a los líderes sindicales gratos al régimen y no precisamente a los trabajadores. Asimismo que integrado al Partido Revolucionario Institucional, la organización política oficial, constituye el instrumento más eficaz de amortiguación del movimiento obrero de tal suerte que, normalmente, sus inquietudes no perturben la tranquilidad social del Estado. El "sector obrero", a cambio de esta función, recibe beneficios políticos a sus dirigentes por parte del ente estatal, e implica también que éste desatienda cualquier denuncia que los trabajadores pudieran interponer por manejos indebidos de los mismos. En este juego político, sigue expresando el mismo autor, los que menos cuentan son los verdaderos interesados: los trabajadores. También, concluyendo, señala que el sindicalismo, en esta relación política, es autónomo ya que el Estado tolera cualquier tipo de arbitrariedades de los dirigentes, no participando en la vida interna de los sindicatos y poniendo oídos sordos a las denuncias de los agremiados sobre los frecuentes manejos económicos indebidos de sus líderes.

Desde el punto de vista jurídico, De Buen señala las limitaciones que el Estado impone al nacimiento y desarrollo de los sindicatos, así manifiesta que mientras el artículo 357 de la Ley Federal del Trabajo determina que los sindicatos pueden constituirse sin necesidad de autorización previa, el mismo queda restringido por el numeral 365 que obliga a los sindicatos a solicitar un registro administrativo ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tratándose de la competencia federal, y ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los casos de competencia local. Entre otras limitaciones importantes, señala las contenidas en los artículos 371, 373, 377 y 378 que se refieren al contenido preciso de los estatu-

tos, a la exigencia de que las directivas rindan a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sin dical, a obligaciones diversas impuestas a los sindicatos, consistentes en informar a las autoridades laborales de todo aquello para la que éstas los requieran, dentro de un término diez días, los cambios de su directiva y las modificaciones de los estatutos y de poner en conocimiento, también de la autoridad, cada tres meses, por lo menos, las altas y bajas de sus miembros, y a la prohibición a los sindicatos de intervenir en asuntos religiosos y ejercer la profesión de comerciantes con ánimo de lucro respectivamente. (2)

En resumen, podemos concluir diciendo que estas limitaciones de carácter politico y jurídico, convierten a los sindicatos en personas morales sujetas al control del Estado.

a) CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Hemos considerado pertinente, antes de tratar el tema de los "Trabajadores Públicos", hacer algunas referencias sobre sus relaciones con el Estado y sobre el concepto de servicio público, para una mejor comprensión del mismo.

Así Euquerio Guerrero, al referirse al trabajo burocrático y manifestar que el artículo 123 de la Constitución de 1917 sentó las bases de la Ley Federal del Trabajo, expresa:

"Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleado público y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas de Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función pública y de los nexos que unen al servicio público y al Gobierno, muy diferentes a los del obrero con

el empresario. Desde luego es innegable que en este último caso el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económica que desarrolla, en tanto que el Gobierno tiene a su cargo los servicios públicos y para ello se organiza toda la maquinaria administrativa en que tiene papel principal el empleado público. Sin embargo estos servidores, considerados desde su punto de vista, realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores en sus relaciones con los patronos". (3)

Al respecto, Miguel Acosta Romero, al estudiar las relaciones entre el Estado y sus servidores, externa:

"En nuestro concepto, evidentemente el Estado no es un patrón que obtenga lucro y utilidades y es muy dudoso que obtenga la plusvalía del trabajo de sus servidores y, sin negar que el Estado debe otorgar a sus trabajadores todos los derechos y prestaciones que sean compatibles con su capacidad, creemos que también debe meditar si, los trabajadores al servicio del Estado, por el hecho de serlo, pueden exigir a éste situaciones que vayan en detrimento de la población que no forma parte de la burocracia y que también tiene intereses generales". (4)

Por nuestra parte, cabe señalar que en la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores no existe lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los fac-

tores de la producción, ya que el Estado, como tal, no persigue fines lucrativos, sino que en su actividad tiene, como una de sus principales finalidades, la prestación de los servicios públicos, en vista del interés general, a través de sus trabajadores.

A continuación vamos a señalar los conceptos vertidos por algunos autores, sobre lo que debe entenderse por servicio público, para obtener una idea más acertada y completa de nuestro siguiente tema a tratar.

Hauriou conceptúa al servicio público como "un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública". (5)

Fleiner lo define como "un conjunto de personas y de medios constituidos técnicamente en una unidad y destinados a servir de una manera permanente a un fin público particular". (6)

Para García Oviedo el servicio público es:

"A) una ordenación de elementos de actividades para un fin; B) ese fin es la satisfacción de una necesidad pública; C) implica la acción de una personalidad pública, aunque no siempre sean éstas las que asuman la empresa; D) esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas de un régimen jurídico generalmente especial y distinto del de los servicios privados". (7)

Benjamín Villegas Basavilbaso considera al servicio público como "la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, realizada y asegurada por el poder público y sujeta a normas y principios de Derecho Público". (8)

Gabino Fraga define al servicio público como "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas o individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad". (9)

Jorge Olivera Toro, considera que servicio público es "la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme". (10)

Miguel Acosta Romero, por su parte, manifiesta que el servicio público "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad". (11)

Finalmente, para Andrés Serra Rojas el servicio público es:

"Una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público". (12)

De los criterios anteriores, creemos que el expresado por el jurista Serra Rojas es el más completo, ya que en forma breve y clara sintetiza las características fundamentales del servicio público, como son:

I.- Una actividad técnica;

II.- Satisfacción de una necesidad colectiva de mane

ra permanente, regular y continua;

III.- Realizada por el Estado, o excepcionalmente por los particulares, y

IV.- Sujeta a un régimen especial de derecho público.

En cuanto a la legislación mexicana, nuestra Carta Magna se refiere a los servicios públicos, aunque en diversas acepciones, en los artículos 3, 27, frac. VI, 73, fracs. XXV y XXXIX, 123, Apartado A, frac. VIII y 132, en que se mencionan: la educación pública y privada; la capacidad plena de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios de toda la República para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; la facultad del Congreso, entre otras, para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, y para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; la obligación para los trabajadores, en caso de huelga, de dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo, cuando se trate de los servicios públicos, y la sujeción a la jurisdicción de los Poderes Federales de los bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público, respectivamente.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal conceptúa, en su artículo 23, al servicio público en los siguientes términos:

"Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en

el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".

La Ley Federal del Trabajo actualizada, refiriéndose a los servicios públicos, en el Capítulo XX "Del Procedimiento de Huelga" establece:

Artículo 925. "Para los efectos de este Capítulo, se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación, cuando se refieren a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio".

b) LOS TRABAJADORES PUBLICOS

El Estado requiere del concurso de personas físicas, funcionarios o empleados públicos, que aportan su actividad intelectual o física para llevar a cabo sus fines, mediante determinadas prestaciones.

Al respecto, Serra Rojas apunta: "la función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos". (13)

Hemos preferido denominar el rubro de este inciso "Trabajadores Públicos",

porque creemos que el mismo define mejor el concepto de trabajadores al servicio del Estado, ya que si bien es cierto que los intereses que se persiguen en la actividad estatal son muy diferentes a los que se dan en la relación obrero-empleado, como antes expresamos, también lo es que los trabajadores del Estado, como los obreros, están sujetos a normas que regulan el desempeño de sus labores; así, los primeros deben cumplir las previstas en las Condiciones Generales de Trabajo de la dependencia en que presten sus servicios, y los segundos, las establecidas en el Contrato Colectivo correspondiente.

En la legislación mexicana, el artículo 123, Apartado B, de la Constitución emplea la palabra trabajador para referirse a los funcionarios y empleados públicos. Este precepto se inicia expresando: "B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores...".

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece en su artículo 10.: "La presente ley se aplicará: I. A los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal; II.- A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen...".

El artículo 20. de la misma ley dispone:

"Para los efectos de esta Ley se entiende: I. Por trabajador, a toda persona que preste sus servicios a las entidades y organismos mencionados, mediante designación legal, en virtud de nombramiento siempre que sus cargos, sueldos o salarios estén consignados en los presupuestos respectivos, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales conforme a los tabuladores vigentes. No

se considerarán como trabajadores a las personas que presten sus servicios a las entidades y organismos públicos mediante contrato sujeto a la legislación común y a las que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios...".

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado emplea, en su artículo 10., las palabras titulares y trabajadores para referirse a los funcionarios y empleados públicos. Este precepto ordena: "La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito Federal...".

El artículo 30. de la misma establece: "Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Asimismo cabe transcribirse, por su importancia, el artículo 80. del mismo ordenamiento que señala:

"Quedan excluidos del régimen de esta ley: los empleados de confianza; los miembros del Ejército y Armada Nacionales, con excepción del personal civil del Departamento de la Industria Militar; el personal militarizado o que militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos al pago de honorarios".

Finalmente transcribimos, por su relevancia en este momento, el artículo 8 de

la Ley Federal del Trabajo que expresa: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio".

Cabe señalar que si en los preceptos mencionados, excepto el último, se emplea la palabra "trabajadores" para referirse a los servidores públicos, es debido como bien señala Andrés Sarra Rojas a que "la tendencia social que dominaba en la época en que se aprobó el estatuto de los servidores públicos, hizo que se empleara la expresión de trabajadores al servicio del Estado, con el propósito de equiparar la legislación del trabajo a la función pública". (14)

En cuanto al concepto de servidor público, la doctrina no coincide en su denominación, considerándolo: agente público, agentes funcionarios, agentes empleados, funcionarios o empleados, y hace distinción, generalmente, entre estos dos últimos términos.

Duguit considera con la expresión "agente público":

"A toda persona que participa de una manera permanente, temporaria o accidental en la actividad pública, sin tener el carácter de gobernante directo o representante. Los agentes públicos los clasifica en dos grandes categorías: agentes funcionarios y agentes empleados. El agente funcionario participa de una manera permanente y normal en el funcionamiento de un servicio público. El agente empleado es el que participa de una manera momentánea y accidental".(15)

Nuestra legislación sigue un criterio distinto al anterior, ya que es el em-

pleado de base el que participa de una manera permanente y normal en la actividad pública, mientras que los funcionarios públicos, empleados de confianza, detentan, la mayoría de veces, puestos políticos, y terminan su función con el cambio de régimen.

Hauriou sostiene "Funcionarios son todos los que, en virtud de un nombramiento de la autoridad pública, bajo el nombre de funcionarios, empleados, agentes o subagentes, pertenecen a los cuadros permanentes de la Administración Pública". (16)

Petrozziello distingue entre funcionario y empleado en los términos siguientes: "Funcionario sería el que tiene el derecho de mando, de iniciativa, de decisión, y que, por esa causa, ocupa los grados más elevados de la jerarquía; por el contrario, empleado sería el que atiende a la preparación o a la ejecución de las disposiciones que emanan de una autoridad superior y que, por ese motivo, se encuentra en los grados más bajos de la escala jerárquica". (17)

El criterio anterior parece aceptable, porque en nuestro régimen jurídico el empleado de base no tiene poder de decisión ni de mando, sino que su actividad se reduce a acatar y ejecutar las órdenes que emanan de los funcionarios.

Acosta Romero distingue, también, entre funcionario y empleado en los conceptos siguientes:

"Funcionario es el que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado. El funcionario es a la vez autoridad, porque generalmente tiene facultad de decisión y es

trabajador de confianza". (18)

"Empleado o trabajador es la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado, mediante nombramiento o inclusión en las listas de raya y que no tiene facultades de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a los particulares". (19)

Este autor adiciona un nuevo elemento de distinción entre el funcionario y el empleado público: el carácter de representatividad, que se atribuye al funcionario.

Rafael Bielsa expresa:

"Es funcionario público el que, en virtud de designación especial y legal, sea por decreto ejecutivo, sea por elección, y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una delimitada esfera de competencia, constituye o concurre a "constituir" y a expresar o ejecutar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica o actividad social". (20)

El mismo autor distingue entre función y empleo público, como a continuación detalla:

"La diferencia esencial entre función y empleo público está en lo siguiente: la función supone un encargo especial, una delegación, transmitida en princi-

pio por la ley; el servicio sólo concurre a formar la función pública. Respecto del empleado sólo hay una vinculación interna con el Estado; la del funcionario es una relación externa, que atribuye a éste cierto carácter representativo, por poco que signifique la representación que ejerza". (21)

De lo expresado por Bielsa, cabe resaltar los términos de "vinculación interna" del empleado con el Estado, que supone solamente una contribución de aquél en la formación de la función pública, en tanto que la "relación externa" implica la ejecución de la voluntad del ente estatal y su representación frente a otras entidades públicas, a través del funcionario público.

Finalmente, Serra Rojas apunta las características de los conceptos en estudio del modo siguiente:

"El funcionario público se caracteriza: por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus de terminaciones por su carácter representativo al par ticipar en los actos públicos, por no recibir en al gunas legislaciones una retribución y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investi- dura". (22)

"El empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley, y sólo co- labora en la realización de la función por estas circunstancias:

a) Por su incorporación voluntaria a la orga-

nización pública;

- b) Por no participar en la formación o ejecución de la voluntad pública, por no tener carácter representativo. Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera. Por ser siempre retribuido". (23)

Este autor, en su distinción, excepto la referencia hecha a la retribución forzosa al empleado público, al mencionar "...por ser siempre retribuido...", no agrega nada nada nuevo a los criterios antes expuestos, sino que reafirma lo expresado en los mismos.

c) ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN

Hemos creído conveniente modificar el título original del presente rubro de "Estatuto Jurídico" a solamente "Estatuto", ya que la primera expresión es errónea, en vista de que por definición estatuto es un conjunto de normas jurídicas que, en el caso que estudiamos, regulan las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, y determinan los derechos y obligaciones recíprocos.

Comenzaremos nuestra exposición haciendo referencia a algunos antecedentes sobre la situación laboral de los trabajadores públicos, así Miguel Cantón Moller relata que las relaciones entre el Estado y sus servidores, en un principio, estuvieron regidas únicamente por la voluntad del soberano, quien era, exclusivamente, el que seleccionaba al personal que atendía a sus propios intereses; así ocurrió en el período colonial en nuestro país. Al ir evolucionando estas relaciones, en atención al interés general, los servidores públicos fueron especializándose, pero estaban sujeto a los vaivenes políticos, ya que cada nuevo gobernante o jefe nombraba a los colaboradores que sus intereses requerían. Esta situación de falta de es-

tabilidad en el empleo y de carencia de protecciones personales, obligó a los trabajadores públicos en pensar en diversos medios de defensa; así empiezan a nacer, durante la Colonia, pequeñas organizaciones como el Monte de Piedad de México, similar al de la Villa de Madrid, que daba asistencia a los trabajadores del Virreinato; se menciona de la existencia de pensiones y retiros a empleados de la Federación y algunos otros pequeños beneficios para sus viudas, durante la vigencia de la Constitución de 1824.

En el periodo de la Reforma, continua exponiendo el mismo autor, surgen algunas otras ventajas destinadas al bienestar del servidor público y su familia, pero no respecto de su condición de empleado, esto es, a su estabilidad. En el año de 1875, se constituye la primera Mutualidad de Empleados Públicos encaminada a la protección social, sin acción política alguna. En 1896, durante el régimen porfirista, aparece la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares. Durante mucho tiempo no existe disposición alguna relacionada con la prestación de servicios al Estado, ya que se les consideraba regulados por el Derecho Administrativo. En 1925, nace un organismo oficial al servicio de los burocratas, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; en 1928 los maestros logran el Seguro Federal del Magisterio, de tipo mutualista. (24)

La Constitución de 1917, en su texto original, no estableció la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, quizás, a que en ese tiempo no se les consideraba regidas por el Derecho del Trabajo, sino que eran de carácter administrativo y por lo tanto deberian nomarse por el Derecho Administrativo. El texto del artículo 123, párrafo introductorio, que se aprobó por el Congreso Constituyente de 1917 establecía: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos,"

de una manera general todo contrato de trabajo...".

La Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de 14 de enero de 1918, primera ley mexicana que consagró en su texto los temas del derecho del trabajo de su época y uno de los antecedentes importantes de la Ley Federal del Trabajo de 1931, estableció en su artículo 8o. que : "no eran objeto de la ley los contratos que se refirieran a los empleados y funcionarios de la Administración y Poderes del Estado". En el mismo sentido se pronunciaron las restantes leyes de las entidades federativas. Esto fué consecuencia, según señala Mario de la Cueva de que "el incipiente movimiento obrero, igual que en la Europa del siglo XIX, no solamente no guardaba relaciones con los trabajadores públicos, sino que más bien los miraba como los servidores de un Estado que era el instrumento de opresión sobre las clases trabajadora y campesina...". (25)

En el año de 1925 se reformó el preámbulo del artículo 123 constitucional, a iniciativa del Presidente Interino Lic. Emilio Portes Gil, quedando en los términos siguientes: Artículo 123.- "El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá de expedir las Leyes del Trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo". Para tal efecto, hubo de reformarse, asimismo, la fracción X del artículo 73 constitucional que quedó del modo siguiente:

Artículo 73..."El Congreso tiene facultad:

Fracción X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplica-

ción de las Leyes del Trabajo corresponde a las autoridades de los Estados dentro de sus jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería, hidrocarburos, y por último los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas en la forma y términos que fijan las disposiciones reglamentarias".

De esta manera, se privó a las entidades federativas de la facultad legislativa en materia laboral y se le otorgó exclusivamente a la Federación. La legislación estatal siguió aplicándose por no existir Ley Reglamentaria, hasta el año de 1931 en que se promulgó la Ley Federal del Trabajo.

En el año de 1929, mismo en que se reformó la Constitución, el Presidente Portes Gil ordenó se integrara una comisión para la elaboración de un proyecto de Ley Federal del Trabajo, que integrada por los licenciados Praxedis Balboa, Enrique Delhumeau y Alfredo Iñarritu, designó el proyecto como Código Federal del Trabajo, mismo que es conocido como el Proyecto Portes Gil. Este proyecto consignaba dentro de su aplicación a los trabajadores del Estado, concediendo las mismas protecciones y prerrogativas a obreros y burócratas.

Conscientes los autores del proyecto de 1929, de la transformación que se estaba operando en la actividad estatal, consecuencia del tránsito de la doctrina del liberalismo económico que había impuesto la fórmula de dejar-hacer y dejar-pasar a una intervención y participación estatal cada vez más intensa en la economía, distinguieron entre las funciones propias del Estado como titular del poder público y aquellas en que realizaba acciones de la misma naturaleza que desempeñaban los particulares. Con base en esto, el Proyecto Portes Gil, disponía en su

artículo 30. que "se consideraba que el Estado asumía el carácter de patrono cuando tuviera a su cargo empresas o servicios que pudieran ser desempeñados por particulares". Este proyecto fue rechazado por el Congreso de la Unión, por considerarlo extremista en muchas de sus disposiciones.

En 1931 se elaboró un nuevo proyecto que modificó el anterior de 1929, que una vez revisado fue nombrado "Proyecto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Este proyecto, siguiendo el criterio de su antecesor, en su artículo 20. señalaba que "el Estado asume el carácter de patrono respecto de los servicios que no constituyan ejercicio de poder público ni sean un medio indispensable para ese ejercicio, sino actividades de producción encaminadas a satisfacer necesidades de orden económico".

Este proyecto convertido en iniciativa por el Ing. Pascual Ortiz Rubio, Presidente de la República, fue discutido y aprobado por el Congreso de la Unión en los primeros días del mes de agosto de 1931 y devuelto al Ejecutivo para su promulgación, misma que se efectuó el 18 de agosto del mismo año.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, si bien es cierto que hizo caso omiso de los precedentes citados al no incluir en sus disposiciones a los trabajadores públicos, en su artículo 20. estableció que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan".

Al no expedirse las mencionadas leyes del servicio civil, la situación de los trabajadores burocráticos era cada día más desesperante, pues expulsados del Derecho del Trabajo, carecían de toda protección legal; a pesar de ello y de las represalias de que fueron objeto, no dejaron de luchar por obtener la estabilidad en el empleo, pretendiendo se modificara la fracción II del artículo 89 de la Carta Magna que facultaba al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los empleados cuyo nombramiento o remoción no estuviera detemi

nado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El general Abelardo L. Rodríguez, Presidente de la República, ante la situación trágica de los empleados públicos, dictó entre otros acuerdos de suma interés para nuestro estudio: uno, en septiembre de 1932, en el que se refería a que los empleados del Poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo, sino por justa causa; el otro, del 9 de abril de 1934, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 del mismo mes y año con el nombre de "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil", en que se estableció el servicio civil por un tiempo determinado. Este acuerdo estuvo en vigor hasta el 30 de noviembre de 1934, fecha que se determinaba en su artículo 2o. transitorio.

El Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil consagra en varios capítulos la forma de su aplicación; en el primero se indicaba que se aplicaría a todas las personas que desempeñaran cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que eran los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. El segundo creaba las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos de Estado. El tercero establecía las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. El cuarto se refería a las vacaciones, licencias y permisos; el quinto a las recompensas y ascensos. El sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El séptimo contenía las sanciones aplicables y la forma para ello. El octavo consignaba la forma de separación del servicio civil; entre estas, se menciona la supresión del cargo en el Presupuesto, caso en el cual se tenía derecho a una indemnización de tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios, cuando la causal fuera la muerte del trabajador.

La lucha de los trabajadores del Estado continuó, hasta ver fructificados

sus esfuerzos con la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, a iniciativa del general Lázaro Cárdenas, Presidente de la República, y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1938.

Este ordenamiento constituye el primer conjunto de preceptos jurídicos que estructuran y sistematizan los derechos de los servidores del Estado; por su imtancia, a continuación se transcriben algunos de sus artículos:

Artículo 2.- "Trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales".

Artículo 9.- "Los trabajadores federales prestarán siempre sus servicios mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo, excepto cuando se trate de trabajadores temporales para obra o por tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento será substituido por la lista de raya correspondiente".

Artículo 45.- "Los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, son las asociaciones de trabajadores federales dependientes de una misma unidad burocrática, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

Artículo 46.- "Dentro de cada unidad sólo se reconocerá la existencia de un sólo sindicato y en caso de que concurran varios grupos que pretendan ese derecho, el reconocimiento se hará en favor de la asociación mayoritaria, no admitiéndose, en consecuencia, la formación de sindicatos minoritarios".

Artículo 47.- "Todos los trabajadores al servicio del Estado tendrán derecho de formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él en ningún caso, salvo que fueren expulsados".

Artículo 48.- "Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos, y si pertenecieren a éstos por haber sido trabajadores de base, quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos sindicales mientras desempeñen el cargo de confianza".

Artículo 49.- "Para la constitución de un sindicato y para su reconocimiento, bastará con que esté integrado por veinte trabajadores o más y que no exista dentro de la unidad correspondiente otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros".

Artículo 50.- "Los sindicatos de trabajadores al

servicio del Estado serán registrados por el Tribunal de Arbitraje, a cuyo efecto remitirán a éste, por duplicado, los siguientes documentos:

I.- El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la Directiva de la agrupación.

II.- Los estatutos del sindicato.

III.- El acta de la sesión en la que se haya designado la Directiva o copia autorizada de aquella.

IV.- Una lista del número de miembros de que componga el sindicato, con expresión del nombre de cada miembro, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pomenorizada de sus antecedentes como trabajador federal.

El Tribunal de Arbitraje, al recibir la solicitud de registro, comprobará por los medios que estime más prácticos y eficaces, la no existencia de otra asociación sindical dentro de la Unidad Burocrática de que se trate o que la peticionaria cuente con la mayoría de los trabajadores de esa Unidad, y procederá, en su caso, al registro".

Artículo 54.- "El Estado no podrá aceptar, en ningún caso, la cláusula de exclusión".

Artículo 55.- "Son obligaciones de los sindicatos:

III.- Formar parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central de los mismos que será reconocida por el Estado".

Artículo 60.- "La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, se regirá por sus estatutos y en lo conducente por las disposiciones relativas a los sindicatos.

En ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación".

Artículo 61.- "Todos los conflictos que surjan entre la Federación y los sindicatos o sólo entre éstos, serán resueltos por el Tribunal de Arbitraje".

Artículo 63.- "Las condiciones generales de trabajo se fijarán al iniciarse cada período de Gobierno, por los titulares de la unidad burocrática afectada, oyendo al sindicato correspondiente".

Cabe resaltar en la redacción de este ordenamiento la influencia de la ideología contenida en la Ley Federal del Trabajo, pero con características muy especiales, ya que a diferencia de ésta no se incluye el término de patrón, ni de sus agrupaciones, asimismo no se les permite la negociación colectiva y el derecho de huelga queda restringido hasta hacerlo nugatorio; esto demuestra claramente que sus autores consideraron que el Estatuto no tenía como finalidad obtener el equilibrio entre los factores de la producción, dado que el Estado no persigue fines lucrativos sino que, como ya mencionamos, entre sus objetivos principales, se encuentra la prestación de los servicios públicos, en atención al interés general.

El 4 de abril de 1941, el Presidente de la República Manuel Avila Camacho promulgó un nuevo estatuto, que realmente era una reforma al de 1938, ya que rescató sus principios fundamentales.

d) LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El 7 de diciembre de 1959, el Presidente de la República Adolfo López Mateos, consciente de la inferioridad en que se encontraban los servidores públicos, en vista de que sus derechos laborales no se encontraban tutelados en la Constitución, envió al Poder Legislativo un proyecto de ley para adicionar el artículo 123 con un Apartado "B", para incluir esos derechos dentro de la Carta Magna. Esta reforma fué aprobada por el Congreso de la Unión, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

En lo relativo al tema en estudio, el texto aprobado y publicado fue el siguiente:

Artículo 123.- "El Congreso de la Unión, sin contra
venir las bases siguientes, deberá expedir leyes so
bre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domés
ticos, artesanos y de una manera general, todo con
trato de trabajo.

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos
del Distrito y de los Territorios Federales y sus
Trabajadores.

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse
para la defensa de sus intereses comunes. Podrán
asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el
cumplimiento de los requisitos que determinen la
ley respecto de una o varias dependencias de los po
deres Públicos, cuando se violen de manera general
y sistemática los derechos que este artículo conce
de".

Transitorios:

Artículo Segundo.- "Entretanto se expide la respectiva ley reglamentaria, continuará en vigor el Estaduto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga a la presente".

Tal como estaba previsto, en el artículo segundo transitorio transcrito anteriormente, se elaboró la Ley Reglamentaria respectiva, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1963 con el título de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta Ley, en general, sigue los lineamientos de los Estatutos Cárdenas y Avila Camacho, dado que difiere muy poco en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos.

A continuación transcribimos, por su importancia, algunas disposiciones de este ordenamiento:

Artículo 67.- "Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

Artículo 68.- "En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario".

Artículo 69.- "Todos los trabajadores tienen el derecho de formar parte del sindicato correspondien-

te, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados".

Artículo 71.- "Para que se constituya un sindicato se requiere que lo formen 20 trabajadores o más, y que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros".

Artículo 78.- "Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado".

CAPITULO III

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta edición actualizada, Porrúa, México, 1983, p. 38
- 2.- Cfr. DE BUEN L., Néstor; ob. cit., Tomo II, pp. 599 a 602
- 3.- GUERRERO, Eusebio; ob. cit., p. 521
- 4.- ACOSTA ROMERO, Miguel; ob. cit., pp. 661-662
- 5.- HAURIUO, según Miguel Acosta Romero; ob. cit., p. 468
- 6.- Idem, FLEINER, según Miguel Acosta Romero
- 7.- Idem, GARCIA OVIEDO, según Miguel Acosta Romero
- 8.- Ibidem, p. 469, VILLEGAS BASAVILEASO, Benjamín, según Miguel Acosta Romero
- 9.- Idem, GABINO FRAGA, según Miguel Acosta Romero
- 10.- Idem, OLIVERA TORO, Jorge, según Miguel Acosta Romero
- 11.- Ibidem, p. 470
- 12.- SERNA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, Tomo I, Novena edición, Porrúa, México, 1979, p. 101
- 13.- Ibidem, pp. 353-354
- 14.- Ibidem, p. 363
- 15.- DUGUIT, según Miguel Acosta Romero; ob. cit., p. 701
- 16.- Idem, HAURIUO, según Miguel Acosta Romero
- 17.- Ibidem, p. 702, PETROZZIELLO, según Miguel Acosta Romero
- 18.- Idem
- 19.- Ibidem, p. 703
- 20.- BIELSA, Rafael; Derecho Administrativo, Tomo III, Sexta edición, La Ley, Editora e Impresora, Argentina, 1964, p. 4
- 21.- Ibidem, p. 34
- 22.- SERRA ROJAS, Andrés; ob. cit., p. 361
- 23.- Ibidem, p. 363

24.- Cfr. CANTON MOLLER, Miguel; ob. cit., pp. 71-72

25.- DE LA CUEVA, Mario; ob. cit., Tomo I, pp. 629-630

LA LIBERTAD SINDICAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

CAPITULO IV

LA LIBERTAD SINDICAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En el capítulo primero se hizo un estudio comparativo de la reglamentación del sindicato en la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; de los diversos aspectos comparativos contemplados en dicho análisis, se puede afirmar que la libertad sindical de los servidores públicos, tanto en el renglón individual como en el colectivo, se encuentra sumamente limitada al no permitirse su real ejercicio, ya que los derechos e instituciones consagrados por la Constitución y sus leyes reglamentarias, se restringen, se reducen y en algunos casos se prohíben, transgrediendo el derecho positivo mexicano y los Convenios Internacionales números 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

En el aspecto individual, los numerales 68 y 69 de la Ley Burocrática señalan que: "En cada dependencia sólo habrá un sindicato" y "Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente..." respectivamente, estos preceptos restringen gravemente la libertad sindical, ya que el trabajador solamente tiene una alternativa: de ingresar al sindicato "correspondiente" y no a otro o a constituir otro del existente, puesto que los artículos de referencia son suficientemente precisos.

En el aspecto negativo, la libertad sindical está prohibida para el sector burocrático, así se deduce del artículo 69 de la Ley de la materia que previene que una vez que el trabajador solicite y obtenga su ingreso, no podrá dejar de formar parte del sindicato, salvo que fuere expulsado. En este orden de ideas, cabe aclarar que el aspecto negativo consiste en la facultad de poder separarse de una entidad sindical o bien no formar parte de ninguna.

Con referencia al aspecto colectivo, se observa que el artículo 78 de la

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: "Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado". Asimismo el numeral 79 del mismo ordenamiento, al señalar las prohibiciones a los sindicatos, establece en su fracción V "Adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas". Estas disposiciones restringen igualmente la libertad sindical, al no permitir que los sindicatos burocráticos puedan formar otro organismo distinto a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, ni adherirse a alguna otra organización o central obrera o campesina.

a) LIMITACIONES A LOS DERECHOS SINDICALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

La libertad sindical es un principio fundamental del derecho del trabajo, sobre el cual descansan, sin duda, las tres instituciones esenciales del derecho colectivo que son: el sindicato, el contrato colectivo y el derecho de huelga.

Ahora bien, la libertad sindical es un derecho consagrado y salvaguardado por el artículo 123 constitucional, apartado "A", fracción XVI y apartado "B", fracción X, así como por las leyes reglamentarias de ambos, y más aún, nuestro país ha ratificado el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a ese principio, sin embargo, dentro de la práctica es sometido a limitaciones, lo que lleva a la ineficacia de su ejercicio.

Al respecto Néstor de Buen L., al referirse a las limitaciones estatales a la autonomía sindical, manifiesta que estas son:

- I.- Limitaciones legislativas;
- II.- Limitaciones Administrativas,
- III.- Limitaciones jurisdiccionales.

Dentro de las primeras señala las siguientes:

1.- Constitutivas. Los sindicatos, para constituirse, deben de satisfacer las formas legales de tal modo que solamente podrán hacerlo de conformidad a las clases previstas en la ley. El artículo 360 de la Ley Federal del Trabajo prescribe que sólo puede haber sindicatos:

- a) Gremiales,
- b) De empresa,
- c) Industriales,
- d) Nacionales de Industria,
- e) De oficios varios.

En cuanto a los sindicatos patronales, de acuerdo al numeral 361 del mismo ordenamiento sólo podrán ser, a su vez, locales y nacionales.

Otro de los requisitos es el que deberán constituirse con un mínimo de veinte trabajadores en servicio activo o con tres patrones.

2.- A su acción. En este punto De Buen expone que " los sindicatos nacen del acuerdo de quienes lo constituyen pero que su capacidad de ejercicio queda condicionada al registro que debe otorgar la autoridad", que ésta es la más grave de las limitaciones a la acción sindical, dado que la falta de registro coloca a los sindicatos, en la imposibilidad jurídica de acceder a la contratación colectiva.

3.- Estatutarias. La ley establece expresamente, en el artículo 371, el contenido básico de los estatutos sindicales, asimismo consigna normas que deben de observarse en relación a los motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias.

4.- A la capacidad individual. Se prohíbe a los trabajadores menores

de dieciséis años y a los extranjeros el formar parte de la directiva de los sindicatos. (Artículo 372)

5.- A su privacía. La ley establece como obligaciones de los sindicatos la de proporcionar informes a las autoridades del trabajo, siempre que se refieran a su actuación como sindicatos; a comunicales, dentro de un término de diez días, los cambios de su directiva y las modificaciones de los estatutos y a informar, cada tres meses, de las altas y bajas de sus miembros. (Artículo 377)

6.- Religiosas. Se prohíbe a los sindicatos intervenir en asuntos religiosos. (Artículo 378-I)

7.- Comerciales. Se les prohíbe, asimismo, ejercer la profesión de comerciantes con ánimo de lucro. (Artículo 378-II)

Respecto de las limitaciones administrativas, este autor expone que estas derivan de la participación de la Administración Pública en el reconocimiento de la legal existencia de los sindicatos; que en todo caso, será necesario que del acta constitutiva y de los documentos complementarios, que señala el artículo 365, tome nota la Secretaría del Trabajo y Previsión Social si se trata de un sindicato de jurisdicción federal o una Junta de Conciliación y Arbitraje, si se trata de organismos locales.

En relación a la facultad del registro, el artículo 366, en su primera parte, señala que el registro podrá negarse si el sindicato no se propone realizar el estudio, mejoramiento o defensa de sus miembros; si se constituye por un número de trabajadores o patrones inferior al mínimo legal o si no se acompaña a la solicitud la lista con los datos de los afiliados y copias autorizadas del acta de la asamblea constitutiva, de los estatutos y del acta de la asamblea en que se hubiese elegido a la directiva. En el segundo párrafo se establece que satisfechos di-

chos requisitos, ninguna de las autoridades correspondientes podrá negar el registro.

En la segunda parte del numeral 366 se declara que si la autoridad que conoce de la solicitud no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva.

Del precepto anterior, a primera vista se desprende que a la autoridad del conocimiento no le faltan medios para aplazar o suspender indefinidamente los registros, lo que redundaría en que se impida la actividad de los sindicatos y se dude de su personalidad jurídica.

La ley es confusa al respecto, pues por una parte el numeral 365 al señalar, en principio, que "los sindicatos deben registrarse...", presupone que antes del registro existen, pero por otro lado, en una disposición ambigua, el artículo 374 dispone "los sindicatos legalmente constituidos son personas morales y tienen capacidad para: I. Adquirir bienes muebles; II.- Adquirir los bienes inmuebles destinados inmediata y directamente al objeto de su institución, y III.- Defender ante todas las autoridades sus derechos y ejercitar las acciones correspondientes".

Si se observa que esta disposición se encuentra en la ley después de que se determinan los requisitos de constitución y registro, no cabe duda que el cumplimiento de ambas formalidades es lo que conforma el término "legalmente constituidos" y por consiguiente la capacidad de ejercicio que consigna el numeral precitado. En este orden de ideas, sin embargo, de Buen reafirma su posición en el sentido de que "el sindicato nace y es persona moral desde su constitución, pero que su capacidad de ejercicio queda sometida a la *conditio iuris* del registro".

En cuanto a las limitaciones jurisdiccionales, el tratadista de referencia comenta que en la Ley de Amparo ni en su ordenamiento supletorio, el Código Federal de Procedimientos Civiles, no existen disposiciones que atenten el interés de los organismos sindicales, pero que, sin embargo, es suficiente, en ocasiones, que un Juez de Amparo considere que el asunto de su competencia puede tener un cierto interés político, situación permanente tratándose de sindicatos independientes, para que su resolución se dicte desestimando la letra y el espíritu de la ley. De lo que se deriva que cualquier negativa de registro dictada por las autoridades administrativas, se ratifique por las judiciales, aunque para ello se utilicen criterios de interpretación bastante objetables. (1)

José Manuel Lastra Lastra, respecto de la existencia de los sindicatos, di fiere del autor anterior y es preciso al señalar:

"Para de Buen, la ley implícitamente reconoce que: "los sindicatos existen desde antes de registrarse". Sin embargo, ésta será una existencia de hecho, mas no de derecho, pues es muy claro el artículo 374 de la multicitada ley, al señalar en él lo antes referido, que "sólo los sindicatos le galmente constituidos son personas morales". Esto es los registrados. Los demás que no hayan satisfecho este requisito formal no pueden alcanzar el rango jurídico de personas morales". (2)

Es importante señalar, en última instancia y para no desviarse del propósito del presente trabajo, que en relación con la personalidad de los sindicatos en juicio, la Suprema Corte de Justicia dictó una jurisprudencia en la que establece:

"Al autorizar la fracción XVI del artículo 123 Cons

titucional, tanto a los obreros como a los empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc., incuestionablemente inviste a esas corporaciones de personalidad jurídica para la defensa de los derechos de los coaligados, por medio de los órganos de su representación". (3)

De la anterior jurisprudencia, se desprende a primera vista que la personalidad jurídica la tienen los sindicatos desde el momento mismo de su constitución, por lo que estarán en aptitud de interponer demanda mediante sus representantes.

Hasta aquí se ha visto las limitaciones que el Estado impone a la libertad sindical en el sector privado; a continuación, se verá cómo en el ámbito burocrático las limitaciones a los derechos sindicales de los trabajadores al servicio del Estado son aún más severas. Esto obedece a que en nuestro país, el sector público está integrado por un número muy considerable de trabajadores, los que conformarían una fuerza poderosísima, si se les permitiera sindicarse según su libre albedrío, y no afiliándose a los sindicatos únicos que existen, lo que plantearía problemas muy serios al gobierno con sus consecuentes peticiones y manifestaciones, por lo que en la práctica son rigurosamente controlados por el régimen, siendo esto una medida política para evitar una crisis dentro del sistema. Esto se encuentra regulado en México por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, que establece para el sector burocrático un marco de limitaciones muy estrictas.

Así el ordenamiento citado, en su numeral 67, define a los sindicatos como " las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". A

mayor abundamiento, el artículo 68 ratifica esa grave limitación al derecho de libertad sindical, cuando señala que sólo podrá existir un sindicato por cada dependencia pública; se trata, seguidamente, de atenuar, sin éxito, la prohibición tajante del pluralismo sindical dentro de este sector, consignando que al concurrir varios grupos de trabajadores que pretendan la titularidad del sindicato, corresponderá al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgar el reconocimiento respectivo al que demuestre ser mayoritario.

Estas disposiciones restringen severamente el derecho de libertad sindical al establecer la sindicación única, entendida ésta, como el sistema que sólo permite la constitución de un sindicato por dependencia, lo que rife con lo dispuesto en la fracción X del artículo 123 constitucional, apartado "B", que señala: "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes...", y con el artículo 2 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país, que indica: "los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen conveniente, así como el afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas", ya que salta a la vista que estos preceptos no limitan a la libertad sindical, sino, todo lo contrario, la tutelan sin cortapisa alguna.

El artículo 69 de la legislación burocrática al disponer que "todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados", limita ostensiblemente la libertad sindical del servidor público, ya que no le deja otra alternativa que la de formar parte "del sindicato correspondiente", no a cualquiera sino al único a que pueden ingresar; luego previene, contra todo indicio de vida democrática, que una vez que el trabajador "obtenga" su ingreso al sindicato, no podrá dejar de pertenecer a él, salvo

en caso de expulsión, principio que contraviene el derecho de la libertad sindical individual en su aspecto negativo, ya que "a nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él", de conformidad con el numeral 358 de la Ley Federal del Trabajo, supletoria del ordenamiento burocrático de acuerdo a su artículo 11.

J. M. Verdier, al referirse al ejercicio de la libertad sindical, manifiesta que: "reconocido a todos los funcionarios, con la sola excepción de las fuerzas armadas y de los magistrados, el derecho sindical descansa sobre la libertad individual de sindicación e implica, en aplicación de los principios generales, que no pueda obstaculizarse, en forma alguna, el ejercicio de las libertades de adhesión y elección de un sindicato". (4)

Dentro de este sistema de limitaciones cabe señalar que, igualmente como acontece con los trabajadores del sector privado, se restringe la libertad sindical de los trabajadores públicos de confianza, ya que, según el artículo 70 de la legislación burocrática, no podrán formar parte de los sindicatos de las dependencias; asimismo este ordenamiento, en su numeral 71, condiciona la constitución de dichos sindicatos, a que agrupen un mínimo de veinte trabajadores y que dentro de la dependencia donde pretendan formarse no cuente ya con otra agrupación sindical que acredite un mayor número de miembros. Ante este orden de ideas, cabe destacar que el artículo 70 de la Ley Burocrática es incompatible con los principios de la fracción X del apartado "B" del artículo 123 constitucional y del artículo 2 del Convenio Internacional 87, ya que ambos ordenamientos tutelan la libertad sindical para todos los trabajadores sin distinción alguna.

La restricción más grave al derecho sindical de los trabajadores al servicio del Estado es, sin lugar a dudas, el registro de sus sindicatos, que se monopoliza por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. La solicitud, para tal

efecto, deberá presentarse ante éste adjuntándose, por duplicado, los siguientes documentos:

- 1.- El acta de la asamblea constitutiva o copia de la misma autorizada por la mesa directiva;
- 2.- Los estatutos del sindicato;
- 3.- El acta de la sesión en que se haya elegido a la mesa directiva o copia autorizada de la misma, y
- 4.- Una lista de los miembros, donde se exprese sus nombres, estado civil, edad, empleo que se desempeña, sueldo que se perciba y una relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajadores. Este requisito representa, en realidad, un patente mecanismo de control.

La recepción de la solicitud de registro, en detrimento del pluralismo sindical, se condiciona a la comprobación que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje realice por los medios que estime más prácticos y eficaces, de que en la dependencia correspondiente no existe otra organización sindical y que la agrupación solicitante cuenta con la mayoría de trabajadores, para, en su caso, proceder al registro, de conformidad a lo estipulado en el artículo 72 de la ley en comento.

La cancelación del registro de un sindicato burocrático procederá en dos ca sos: por disolución del mismo o si se registra otra agrupación sindical mayoritaria. Se intenta de esta manera, atenuar, sin éxito, el sistema de sindicación única y vertical privativo de este sector, sin embargo, controladas estas agrupaciones mediante el procedimiento registral y adheridas a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, "Única central reconocida por el Estado", el pluralismo sindical es una entelequia realmente; no obstante, el nu-

meral 73 de la multicitada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, más adelante, prescribe que la solicitud de cancelación podrá presentarse por persona interesada y en los casos de conflicto, entre dos organismos sindicales que aspiren ser mayoritarios, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ordenará el recuento respectivo y resolverá de plano.

Si bien en el numeral 76 de la ley que se comenta se prohíbe la cláusula de exclusión, la misma, en su artículo 74, señala expresamente que si por su comportamiento o falta de solidaridad los trabajadores fueren expulsados de sus sindicatos, perderán por ello mismo todos los derechos sindicales que aquélla les reconoce. Se determina así que la expulsión sólo podrá ser votada por la mayoría de los miembros del sindicato respectivo o por la aprobación de las dos terceras partes de los delegados sindicales a sus congresos o convenciones nacionales, y previa defensa del acusado.

Otro punto que debe atenderse, en el que se intenta buscar un equilibrio, pero sin liberar las limitaciones gubernamentales, es aquel contemplado en el artículo 75 del ordenamiento en comento, en que se prohíbe todo acto de reelección dentro de las organizaciones sindicales. Este precepto quizás pretenda impedir que los dirigentes sindicales se perpetúen en sus cargos, y que en un momento dado lleguen a constituir un grupo de poder oponible al gobierno; supuesto difícil de materializarse, dado que es notorio que a los líderes de los trabajadores los manipulan para que mantengan controlados a sus representados, y también es evidente que aquéllos que se rebelan al sistema son despedidos de sus empleos o bien son presionados de tal suerte que se ven obligados a renunciar, esto sucede a menudo en la realidad y cuando tiene conocimiento el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje por medio de los afectados, resulta que transcurren varios años para que se dicte el laudo respectivo. No obstante lo anterior, en la práctica se han dado casos en que los representantes sindicales se eternizan como ta

les, ya que no vuelven a elegirse para ocupar el mismo cargo o puesto, lo que en sentido estricto debe entenderse por reelección, sino que resulta que pueden ocupar una secretaría sindical durante un período y en el siguiente otra y así permanecer durante mucho tiempo.

Otra limitación importante a la libertad sindical de los trabajadores al servicio del Estado es la que establece el legislador, como en el caso del trabajo en general, referente a un conjunto de obligaciones impuestas a los sindicatos; a saber:

- 1.- El proporcionar todos aquellos informes que, de conformidad con la ley, le solicite el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;
- 2.- El comunicar al mismo, dentro de los diez días siguientes a cada elección, los cambios que se operen en su directiva o en su comité ejecutivo, las altas y bajas de sus integrantes y las modificaciones a los Estatutos;
- 3.- Cooperar en los términos que sea necesario, para facilitar la labor del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos que se tramiten ante el mismo, ya se trate del propio sindicato o de sus miembros, y
- 4.- Patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando les fuese requerido.

Por otro lado, igualmente como sucede dentro del trabajo en el sector privado, a los sindicatos burocráticos se les impone las prohibiciones siguientes:

- 1.- Realizar propaganda de carácter religioso;
- 2.- Desempeñar la función de comerciantes, con fines lucrativos;
- 3.- Utilizar la violencia contra los trabajadores libres, presionando

los para que se sindicalicen;

- 4.- Fomentar actividades delictivas contra las personas o sus propiedades, y
- 5.- Adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas. Esta disposición rige con el postulado de la libertad sindical colectiva que pertenece a las organizaciones para formar parte de agrupaciones cupulares de su preferencia.

Este sistema de limitaciones se fortalece con la facultad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para cancelar el registro del sindicato o sólo de la mesa directiva, en el supuesto de no acatarse las prohibiciones impuestas en el numeral 79 de la Ley Burocrática.

Continuando este estudio, se observa que la legislación burocrática no contempla la figura del contrato colectivo, sino que en su lugar establece las "Condiciones Generales de Trabajo", que serán fijadas por el Titular de la dependencia correspondiente, tomando en cuenta la opinión del sindicato respectivo.

Estas Condiciones Generales de Trabajo deben comprender las disposiciones relativas a la calidad e intensidad del trabajo, las medidas de prevención de riesgos profesionales, las medidas disciplinarias y el procedimiento para aplicarlas, las fechas y condiciones en que los trabajadores deben someterse a exámenes médicos previos y periódicos, asimismo debe determinar las labores insalubres y peligrosas impedidas a los menores de edad, así como la protección para las trabajadoras embarazadas y las demás reglas que se estimen necesarias para obtener mayor seguridad y eficiencia en el trabajo.

A diferencia del contrato colectivo, en que las dos partes intervienen celebrando un convenio para establecer las condiciones de prestación del trabajo, en las Condiciones Generales de Trabajo es sólo el Titular de la dependencia quien

las fija; si bien es cierto que el ordenamiento burocrático expresa "tomando en cuenta la opinión del sindicato", también lo es que esta toma de opinión queda al libre albedrío del Titular, pues no se equipara a una negociación, ya que ella no implica que se modifiquen las condiciones generales de trabajo de acuerdo a la actitud que adopte el sindicato, sino que las mismas se implantarán unilateralmente por el Titular. Esto constituye una limitación grave a los derechos sindicales de los trabajadores al servicio del Estado, pues priva a los sindicatos burocráticos del poder de la contratación colectiva para defender eficazmente los derechos de la clase trabajadora.

Por último, otro aspecto limitativo relevante en este sector es el que se refiere a la huelga, si bien la ley que se comenta la reconoce y regula, también la condiciona de tal manera que es imposible su realización al no darse los supuestos de procedencia. Así en el artículo 92 establece que "huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta Ley establece"; en el numeral 94 señala que "los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional", en los mismos términos de la fracción X, apartado B de este precepto constitucional, y en el homólogo 99 prescribe que "para declarar una huelga se requiere: I. Que se ajuste a los términos del artículo 94 de esta ley, y II. Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada".

Ante este orden de ideas, la situación se torna grave, hace que el derecho de huelga sea nugatorio para los servidores públicos, pues al no definirse lo que debe entenderse por violación general y sistemática de los derechos que consagra el apartado B del artículo 123 constitucional, convierte a este término en

ambiguo y confuso, pues habría que determinar, en un momento dado, cuando se está frente a una violación general, si cuando afecta a todos, a una mayoría o a los trabajadores que laboran en una determinada sección de una dependencia. A falta de definición legal, podría interpretarse que debe tratarse de la totalidad de los trabajadores, lo que resultaría muy difícil de comprobar, en vista del número tan elevado de servidores públicos con que cuenta cada organismo del Estado. Pero asimismo, de acuerdo al legislador, la violación, además de ser general, debe ser sistemática, es decir, que se produzca en una pluralidad de veces, podría preguntarse ¿cuántas veces sería necesario que se diere para que se conformara la sistematización de la violación?; a falta de criterio legal y de interpretación jurisprudencial, dado que la Suprema Corte de Justicia del país no ha tenido oportunidad de manifestar su criterio en este sentido al no darse conflictos de este tipo, podría interpretarse que fuera ininterrumpido. Al no existir elementos teóricos ni prácticos, por la imprecisión del concepto, para determinar cuando se da una violación general y sistemática, hace que sea imposible cumplir con los requisitos de esta causal de procedencia del derecho de huelga burocrática.

Por otra parte, en relación a la fracción II del numeral 99 precitado, si se toma en cuenta el número tan considerable de trabajadores que tiene cada dependencia gubernamental, miles de ellos distribuidos en todo el país, se observa lo difícil, por no decir imposible, que sería lograr un consenso de voluntades de esas dos terceras partes para declarar el estado de huelga.

b) SOLUCIONES POSIBLES A LA RESTRICCIÓN DEL DERECHO SINDICAL BUROCRÁTICO

En el apartado anterior se describe una serie de limitaciones al ejercicio del derecho sindical burocrático en México, y en algunos casos su prohibición, como es el caso de la libertad sindical en su aspecto negativo, como se despren-

de del numeral 69 de la Ley Burocrática, que ordena que una vez que el trabajador solicite y obtenga su ingreso, no podrá dejar de formar parte del sindicato, salvo que fuere expulsado.

Ante esta situación, se ocurre pensar que una de las primeras medidas para la solución del problema en cuestión, en el aspecto legislativo, sería, por una parte, suprimir el apartado "B" del artículo 123 constitucional, lo que implicaría dejar sin efectos la Ley Reglamentaria correspondiente; reformar el propio artículo 123 mencionado, para así poder aplicarle a los servidores públicos el régimen jurídico de los trabajadores en general, pasando a constituir en la Ley Reglamentaria un capítulo más del Título Sexto "TRABAJOS ESPECIALES"; por otro lado, si no fuere posible lo anterior y se pretendiera conservar el mismo sistema constitucional, reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que reglamentara y estableciera los mecanismos y procedimientos que garantizan eficazmente el ejercicio de todos y cada uno de los derechos burocráticos; ojalá que algún día, no muy lejano, todas estas ideas se concreten y no queden en simples aspiraciones de justicia social, para que en este país el mundo del Derecho del Trabajo sea realmente reivindicador de la clase trabajadora, y la libertad sindical pueda ser ejercida plenamente, sin cortapisa alguna, en México.

CAPITULO IV

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Cfr. DE HUEN L., Néstor; "Las Limitaciones Estatales a la Libertad Sindical", Revista Mexicana del Trabajo, Octava Época, Tomo I, No. 3, México, Julio-Septiembre de 1977, pp. 146 a 149
- 2.- LASTRA LASTRA, José Manuel; Derecho Sindical, Porrúa, México, 1991, p. 290
- 3.- JURISPRUDENCIA, Apéndice, 1975, Quinta parte, 4a. Sala, Tesis 248, p. 233
- 4.- VERDIER, J. M., según Mario de la Cueva; ob. cit., Tomo II, p. 267

LA LIBERTAD SINDICAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

CONCLUSIONES

- 1.- La libertad sindical, puede considerarse, que es el derecho de los trabajadores y de los patrones para formar sindicatos o asociaciones profesionales, adherirse o no a las ya existentes o de renunciar a alguna. Asimismo el derecho de las entidades formadas para realizar, dentro de un marco legal, todas las actividades para el logro de su autonomía y cumplimiento de sus fines e intereses, tanto individuales como colectivos.
- 2.- Las limitaciones de carácter político y jurídico de que son objeto los sindicatos en México, los convierten en personas morales sujetas al control del Estado.
- 3.- En la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores no existe lucha de clases, ni se busca el equilibrio de los factores de la producción, ya que el Estado, como tal, no persigue fines lucrativos, sino que en su actividad tiene, como una de sus principales finalidades, la prestación de los servicios públicos, en vista del interés general, a través de sus trabajadores.
- 4.- En el régimen jurídico mexicano, el empleado de base no tiene poder de decisión ni de mando, sino que su actividad se reduce a acatar y ejecutar las órdenes que emanan de los funcionarios.
- 5.- El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión constituye el primer conjunto de preceptos jurídicos que estructuran y sistematizan los derechos de los servidores del Estado.
- 6.- El sindicato es una organización permanente de trabajadores constituida para la defensa de sus intereses comunes.
- 7.- La Ley Federal del Trabajo permite la sindicación plural, ya que contempla la formación de diversos sindicatos independientes entre sí.

- 8.- La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es partidaria de la sindicación única, en tanto que sólo permite la constitución de un sindicato por dependencia.
- 9.- El sindicato burocrático carece de la facultad de negociación o contratación colectiva y del poder que otorga el instrumento de la huelga, por lo que no puede defender eficazmente los derechos de los trabajadores del gobierno.
- 10.- La libertad sindical es un principio fundamental del derecho del trabajo, sobre el cual descansan, sin duda, las tres instituciones esenciales del derecho colectivo que son: el sindicato, el contrato colectivo y el derecho de huelga.
- 11.- El derecho sindical burocrático se encuentra severamente limitado, pues no se permite su real ejercicio, dado que las figuras jurídicas, derechos e instituciones, consagradas por la Carta Magna y sus leyes reglamentarias, se restringen y en algunos casos se prohíben, transgrediendo el derecho positivo mexicano y los convenios internacionales.
- 12.- Las soluciones posibles a la restricción del derecho sindical burocrático podrían ser: suprimir el apartado "B" del artículo 123 constitucional, lo que dejaría sin efectos a la Ley Reglamentaria correspondiente; reformar el propio artículo 123 mencionado, para así poder aplicarle a los servidores públicos el régimen jurídico de los trabajadores en general, pasando a constituir en la Ley Reglamentaria un capítulo más del Título Sexto "TRABAJO ESPECIALES", o si no fuere posible lo anterior y se pretendiera conservar el mismo sistema constitucional, reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que reglamentara y estableciera los mecanismos y procedimientos que garanticen eficazmente el ejercicio de to-

dos y cada uno de los derechos burocráticos.

LA LIBERTAD SINDICAL Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

BIBLIOGRAFIA

I.- DOCTRINA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, Quinta edición actualizada, Porrúa, México, 1983
- 2.- ALONSO GARCIA, Manuel; Curso de Derecho del Trabajo, Cuarta edición, Ariel, España, 1973
- 3.- ALONSO OLEA, Manuel; Introducción al Derecho del Trabajo, Tercera edición, Revista de Derecho Privado, España, 1973
- 4.- BIELSA, Rafael; Derecho Administrativo, Tomo III, Sexta edición, La Ley, Editora e Impresora, Argentina, 1964
- 5.- BOTTOMLEY, Arthur; Uso y Abuso de los Sindicatos, trad. de Ma. Elena Vignolle, Trillas, México, 1963
- 6.- CABANELLAS, Guillermo; Derecho Sindical y Corporativo, Segunda edición, Bibliográfica Argentina, Argentina, 1959
- 7.- CAMERLYNCK, G. H. y LYON-CAEN, G.; Derecho del Trabajo, trad. de la Quinta edición francesa por Juan M. Ramirez Martínez, Aguilar, España, 1974
- 8.- CANTON MOLLER, Miguel; Derecho del Trabajo Burocrático, Tercera edición, Pac, México, 1988
- 9.- CASTORENA, J. Jesús; Manual de Derecho Obrero, Séptima edición, México, 1984
- 10.- CAVAZOS FLORES, Baltasar; 35 Lecciones de Derecho Laboral, Sexta edición, Trillas, México, 1989
- 11.- CAVAZOS FLORES, Baltasar; El Derecho del Trabajo en la Teoría...y en la Práctica, Confederación Patronal de la República Mexicana, México, 1972
- 12.- DE BUEN L., Néstor; Derecho del Trabajo, Tomo I, Séptima edición, Porrúa, México, 1989
- 13.- DE BUEN L., Néstor; Derecho del Trabajo, Tomo II, Octava edición actualizada, Porrúa, México, 1990
- 14.- DE FERRARI, Francisco; Derecho del Trabajo, Vol. IV, Segunda edición actualizada, Depalma, Argentina, 1974
- 15.- DE LA CUEVA, Mario; El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Décima edición actualizada por Urbano Farías, Porrúa, México, 1985
- 16.- DE LA CUEVA, Mario; El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Quinta edición actualizada por Urbano Farías, Porrúa, México, 1989

- 17.- DEVEALI, Mario L.; Derecho Sindical y de Previsión Social, Tercera edición, Victor P. de Zavaglia Editor, Argentina, 1957
- 18.- FEROCI, Virgilio; Instituciones de Derecho Sindical y Corporativo, trad. por José Ma. Ruiz Manent, Instituto Editorial Reus, España, 1942
- 19.- GAETE BERRIOS, Alfredo; Derecho Colectivo del Trabajo, Jurídica de Chile, Chile, 1953
- 20.- GARCIA ABELLAN, Juan; Introducción al Derecho Sindical, Aguilar, España, 1961
- 21.- GOMES, Orlando y COUTSCHALK, Elson; Curso de Derecho del Trabajo II, Cárdenas, México, 1979
- 22.- GRAHAM FERNANDEZ, Leonardo; Los Sindicatos en México, Atlamiliztli, México, 1969
- 23.- GUERREÑO, Euquerio; Manual de Derecho del Trabajo, Décima cuarta edición, Porrúa, México, 1984
- 24.- GUERRERO FIGUEROA, Guillermo; Derecho Colectivo del Trabajo, Temis, Colombia, 1977
- 25.- HERNAIZ MARQUEZ, Miguel; Tratado Elemental de Derecho del Trabajo, Tomo I, Décima primera edición, Instituto de Estudios Políticos, España, 1972
- 26.- HUECK, Alfred y NIPPERDEY, H. C.; Compendio de Derecho del Trabajo, Revista de Derecho Privado, España, 1963
- 27.- HUITRON, Jacinto; Orígenes e Historia del Movimiento Obrero en México, Segunda edición, Mexicanos Unidos, México, 1980
- 28.- KROTOSCHIN, Ernesto; Tratado Práctico de Derecho del Trabajo, Vol. II, Cuarta edición actualizada, Depalma, Argentina, 1981
- 29.- LASTRA LASTRA, José Manuel; Derecho Sindical, Porrúa, México, 1991
- 30.- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente; La Libertad Sindical en México, Segunda edición, Universidad Obrera de México, México, 1974
- 31.- NAPOLI, Rodolfo A.; Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, La Ley, Editora e Impresora, Argentina, 1969
- 32.- NAPOLI, Rodolfo A.; Desarrollo, Integración y Derecho del Trabajo, Astrea de Rodolfo Depalma y Hnos., Argentina, 1972
- 33.- POBLETE TRONCOSO, Moisés; El Movimiento Obrero Latinoamericano, Universidad Obrera de México, México, 1976
- 34.- POZZO, Juan D.; Derecho del Trabajo, Tomo IV, Ediar Editores, Argentina, 1951

- 35.- POZZO, Juan D.; Manual Teórico Práctico de Derecho del Trabajo II, Ediar Editores, Argentina, 1962
- 36.- RUPRECHT, Alfredo J.; Derecho Colectivo del Trabajo, UNAM, México, 1980
- 37.- RUSSOMANO, Mozart Victor; Principios Generales de Derecho Sindical, trad. de Enrique Alonso García, Instituto de Estudios Políticos, España, 1977
- 38.- SANTORO-PASSARELLI, Francesco; Nociones de Derecho del Trabajo, trad. por Fernando Suarez González, Décima cuarta edición, Diana, Artes Gráficas, España, 1963
- 39.- SANTOS AZUELA, Héctor; Estudios de Derecho Sindical y del Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, UNAM, México, 1987
- 40.- SERRA ROJAS, Andrés; Derecho Administrativo, Tomo I, Novena edición, Porrúa, México, 1979
- 41.- TENA RAMIREZ, Felipe; Leyes Fundamentales de México 1808-1989, Décima quinta edición, Porrúa, México, 1989
- 42.- TRUEBA URBINA, Alberto; Nuevo Derecho del Trabajo, Sexta edición, Porrúa, México, 1981
- 43.- VÁSQUEZ, Genaro V.; Doctrinas y Realidades en la Legislación para los Indios, Primer Congreso Indigenista Interamericano, Departamento de Asuntos Indígenas, México, 1940

II.- LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

- 44.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985
- 45.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Nonagésima tercera edición, Porrúa, México, 1991
- 46.- JURISPRUDENCIA, Apéndice, 1975, Quinta parte, 4a. Sala, Tesis 248
- 47.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y OTRAS LEYES LABORALES, Comentarios y Jurisprudencia, Juan B. Climent, Esfinge, México, 1970
- 48.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO, comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Sexagésima octava edición actualizada, Porrúa, México, 1992
- 49.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Mexicanos Unidos, México, 1988
- 50.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Octava edición actualizada, México, 1990
- 51.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de agosto de 1931

- 52.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1978
- 53.- ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNION, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de diciembre de 1938
- 54.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 1963
- 55.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Ediciones Delma, México, 1991

III.- OTRAS FUENTES

- 56.- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia Española, Vigésima edición, Espasa Calpe, España, 1984
- 57.- DE BUEN L., Néstor: "Las Limitaciones Estatales a la Libertad Sindical", Revista Mexicana del Trabajo, Octava época, Tomo I, No. 3, México, Julio-Septiembre de 1977