

355
28



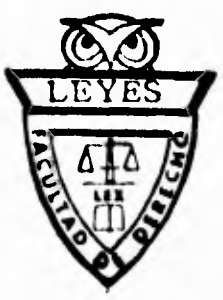
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS CONVENIOS 87 Y 98 DE LA ORGANIZACION
INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA LEY FEDERAL
DEL TRABAJO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
AARON GONZALEZ LUNA



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN 1995

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

I N M E M O R I A M .

A MI "MAMA GRANDE"; ANTONIA /
POR SU ESTIMULO A MI PERSONA
Y EJEMPLO DE VIVIR LA VIDA,
CUYO REQUERO ES IMPERECEDERO.

A MI MADRE: SOFIA;
CON PROFUNDA GRATITUD
POR OBSEQUIARME LA HERMOSA
OPORTUNIDAD DE ENFRENTAR
ESTA VIDA.

A LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA U.N.A.M.:
EN RECONOCIMIENTO A SU
EXCELSA LABOR EN EL AMBITO
JURIDICO NACIONAL;
DE SU ORGULLOSO EGRESADO,
EN CUYO SENO SE FORJO
EL PROFESIONAL.

AL LIC. OSCAR G. RAMOS ALVAREZ
A QUIEN DEBO EL DECORO EN EL
CONTENIDO DE LA PRESENTE
INVESTIGACION. GRACIAS A
SU PACIENCIA Y APOYO.

LOS CONVENIOS 87 Y 98
DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL
DEL TRABAJO
Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

I N D I C E

INTRODUCCION PAG. IV

C A P I T U L O I
LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1.1.- Antecedentes y Evolución 1
1.2.- La Adopción de Convenios en la Organización
Internacional del Trabajo. 12
1.3.- Los Convenios y Recomendaciones Internacionales
del Trabajo Sobre Libertad Sindical
y Negociación Colectiva. 22
1.4.- Las Comisiones de Expertos en Aplicación de
Convenios y Recomendaciones de la Conferencia.
La Comisión de Investigación y de Conciliación
en Materia de Libertad Sindical y el Comité de
Libertad Sindical. 29

C A P I T U L O I I
 LA ADOPCION EN MEXICO DE LOS CONVENIOS
 INTERNACIONALES DEL TRABAJO

2.1.- Normas Constitucionales	45
2.2.- Ley Sobre la Celebración de Tratados	55
2.3.- Opiniones Doctrinales.	61
2.4.- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo Ratificados por México	70

C A P I T U L O I I I
 LOS CONVENIOS 87 Y 98 DE LA ORGANIZACION
 INTERNACIONAL DEL TRABAJO

3.1.- La Declaración Universal de Derechos Humanos y la OIT	81
3.2.- Libertad de Sindicación. Concepto	90
3.3.- El Convenio 87	98
3.4.- El Convenio 98	105
3.5.- Algunas Recomendaciones Internacionales del Trabajo.	111

C A P I T U L O I V
LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO
Y LOS CONVENIOS 87 Y 98

4.1.- Breves Antecedentes de la Ley.	116
4.2.- La Reglamentación Vigente.	130
4.3.- Aspectos Comparativos	143
4.4.- La Falta de Ratificación por México del Convenio 98	167
CONCLUSIONES.	176
BIBLIOGRAFIA.	179

I N T R O D U C I O N

La presente investigación desarrollará los fenómenos económicos, sociales y culturales que originaron la necesidad de la creación de un organismo de carácter internacional encargado de legislar a ese nivel, la materia del trabajo: la Organización Internacional del Trabajo, cuya actividad se refleja en la adopción de Convenios, Recomendaciones y Resoluciones en ese rubro.

Emanados de dicha actividad, los Convenios 87 y 98 se significan como la máxima expresión normativa de la Organización en materia de libertad sindical y de negociación colectiva, cuyas disposiciones pretenden uniformar las legislaciones de sus miembros que estén dispuestos a velar por una correcta aplicación y preservación de los mismos, en su ámbito laboral interno.

Nuestro país como miembro de la OIT, ha ratificado el Convenio número 87, previo al cumplimiento de las disposiciones que para ello contempla nuestra legislación, de tal suerte que se dice que en lo que a la Ley reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 constitucional atañe, su regulación alcanza un mínimo que garantiza, primero su existencia y luego, el ejercicio de la libertad de sindicación, la

que, es importante señalarlo, se encuentra también preservada en un instrumento mundial de tan alto respeto como lo es la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Así, después de analizar la regulación que hace de la libertad sindical nuestra Ley Federal del Trabajo, se colige que en su contenido implica un gran avance en tal materia, aún cuando no se han desarrollado algunos puntos finos_ que aquí abordaremos, los que constituyen pequeñas fisuras - por las que se escapa el cabal cumplimiento a los principios contenidos en el citado Convenio.

Toda vez que el Estado mexicano ha omitido ratificar el Convenio número 98, surge la pregunta de cuáles son las razones de tal actitud; por ello, nuestro esfuerzo se orienta a delimitar de la forma más objetiva posible, los razonamientos de diversa naturaleza que se esgrimen al respecto, llevándonos ello a la exposición de algunas consideraciones de carácter normativo, que debieran integrarse a la Ley Federal del Trabajo, lo que traería consigo la posibilidad - de la ratificación del citado instrumento internacional, con la garantía de su efectiva aplicación en nuestro país.

C A P I T U L O I .

L A O R G A N I Z A C I O N I N T E R N A C I O N A L D E L T R A B A J U .

En el presente capítulo, observaremos las causas sociales y económicas que dieron origen a la idea de la creación de una legislación internacional del trabajo y de una organización en esa materia a nivel internacional, los primeros intentos de organización, tanto a nivel privado como estatales, y su evolución en el contexto internacional, hasta llegar finalmente a la constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Veremos los órganos que la conforman, las funciones de cada uno de ellos y el procedimiento respectivo, tendiente a la creación y adopción de los Convenios y Recomendaciones internacionales del trabajo.

1.1.- ANTECEDENTES Y EVOLUCION .

"El hecho que constituye el verdadero antecedente de la actual Organización Internacional del Trabajo, surge - en el momento en que los Estados contemporáneos, tratan de abrir mercado a sus productos en todos los lugares de la tierra y cuando para lograrlo se mejora la técnica, los mecanismos, la organización, a fin de abastecer las exigencias de los nuevos mercados; pero ese mismo alto desarrollo de -

la economía, da lugar a las primeras luchas sociales entre obreros y patrones;" (1) y es en ese justo momento cuando nace la exigencia de la necesidad de una reglamentación internacional, dado que ningún país acepta entrar en la fórmula de realizar concesiones a sus trabajadores, sin que sus homólogos vecinos procedan de la misma forma, porque, de proceder así aisladamente, su posición en el mercado internacional se volvería desventajosa. Esta idea la sintió y expresó por primera vez el inglés Necker en 1788, cuando al referirse al descanso dominical semanal, señala expresamente la imposibilidad de declararlo oficialmente a menos que también fuera observado; si no por todos, por la mayoría de los demás países.

En efecto, el problema de la protección legal de los trabajadores, se planteó desde los orígenes mismos de la aparición de la industria y de sus correlativas y deplorables condiciones de trabajo e higiene. Dada la aguda competencia existente entre las diferentes industrias y países, surge la necesidad de que una protección eficaz para el trabajador, quede a cargo de una reglamentación internacional.

Ahora bien, los antecedentes de la idea de una reglamentación internacional laboral, lo constituyen diversos

(1) CASTORENA, Jesús. Tratado de Derecho Obrero.

Tomo I. Jaris. México, 1942. Pág.127.

hechos, entre ellos, las iniciativas del mencionado Necker, de Owen y de Blanqui, orientadas a la adopción de normas internacionales laborales.

Robert Owen, después de establecer reformas protectoras de sus trabajadores, tales como la reducción de la jornada laboral de diecisiete a diez horas, la supresión de las multas y la prohibición de emplear a menores de diez años, invitando a los empleadores de Inglaterra a seguir su ejemplo, lanza la iniciativa de crear una legislación internacional del trabajo por medio de convenciones diplomáticas, dirigiendo, así mismo, al Congreso de 1818 de Aix-La Chapelle, dos memorias en las que sostuvo la necesidad de introducir en todos los países medidas para proteger a los obreros contra la ignorancia y las explotaciones de que son víctimas.

Sin embargo, no fué sino hasta el Congreso Internacional de Beneficencia reunido en Bruselas en 1856, la primera institución de carácter internacional que se ocupó de la reglamentación internacional del trabajo. Las materias en las que propuso una reglamentación fueron: el trabajo de mujeres y niños y la duración de la jornada. Le siguieron en esta misma tarea la Asociación Internacional de los Trabajadores, el Congreso de Baltimore, el Congreso Internacional del Trabajo, el Congreso de los Sindicatos Obreros de Francia, el Congreso de los católicos y el Congreso Socialista de París.

Por lo que respecta al campo oficial, la iniciati
va corresponde en primer término a Suiza, dado que la peque
ña pero industrializada Confederación Helvética, aplicó con
éxito acuerdos internacionales. Es en 1880, cuando su Conse-
jo Federal, inicia negociaciones para lograr una reunión in-
ternacional, sin embargo, fracasa en su intento. En 1888 ha-
ce un nuevo intento de reunión con iguales resultados. Pero
el Kaiser Guillermo II, apropiándose de la idea, logró en el
año de 1890 reunir la Conferencia de Berlín, asistiendo a la
misma catorce países, en donde por fin se tratan cuestiones
relativas al trabajo entre Estados, entre Gobiernos, pero la
mentablemente no fué adoptada resolución ni convención algu-
na, sino sólo aspiraciones, deseos y votos, los cuales "se
refieren al trabajo de las minas, el descanso semanal, al
trabajo de los menores, de las mujeres, a la inspección del
trabajo, al cambio entre los diversos Estados de relaciones
anuales y de estadísticas y de las leyes que se hicieran o
promulgaran en materia de trabajo". (2)

Así, las Conferencias Internacionales se fueron su-
cediendo gracias a los notables esfuerzos de asociaciones
sindicales, de hombres de ciencia y de técnicos, dando como
fruto que en el año de 1897 se integrara una Institución In-
ternacional de amigos de la legislación del trabajo.

(2) Ibidem. pág. 127.

También por virtud de tales esfuerzos privados, se logra la constitución de la Asociación Internacional para la Protección legal de los Trabajadores, la cual tiene su antecedente en el Congreso Internacional de Legislación del Trabajo, el cual se reunió en Bruselas en 1897, así como por el Congreso Internacional de Legislación del Trabajo, celebrado en París en 1900, y cuya asamblea constitutiva de tal asociación, se realizó en 1901; siendo al año siguiente su segunda Asamblea General en Colonia, a la cual asistieron representantes de veintidós naciones.

"La Asociación promovió las dos primeras conferencias (una técnica y otra diplomática) que en 1905 y 1906, respectivamente, discutieron y adoptaron sendos convenios sobre la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y del empleo del fósforo blanco" (3) los cuales fueron posteriormente ratificados por los países signatarios.

También lanzó la convocatoria a una tercera conferencia a celebrarse en Berna, Suiza, en 1913, la cual contó con la representación de trece Estados, en donde se adoptaron dos convenios más: uno relativo a la jornada de trabajo de las mujeres y menores y el otro para vedar el trabajo nocturno de los niños; sin embargo, los mismos no fueron suscri

(3) DEVEALI, Mario. Tratado de Derecho del Trabajo. Tomo V. Ed. Depalma. Argentina, 1972. Pág. 816.

tos en virtud del advenimiento de la Primera Guerra Mundial.

Durante la etapa que duró la Guerra, se llevó a cabo un acercamiento constante entre organizaciones obreras, gobiernos y empleadores motivados por el propio colapso bélico, participando conjuntamente en estructuras de diversos tipos y a distintos niveles, como lo es el internacional, en donde tal participación se robusteció con la emisión de varias declaraciones de la Federación Americana del Trabajo, llamando a la exigencia de una Conferencia del Trabajo, al mismo tiempo que a la celebración de una Conferencia de Paz.

En Europa, dirigentes sindicales de Francia, Gran Bretaña, Bélgica e Italia, reunidos en Leeds, Inglaterra, en 1919, estudian cláusulas laborales que debieran plasmarse en el Tratado de Paz y solicitan se constituya una comisión internacional del trabajo encargada de promover la legislación internacional en materia social, así como de la creación de una institución permanente vinculada con la Sociedad de Naciones.

Así, para estimular una Conferencia de Paz, en el año de 1918 se realizó una reunión de sindicalistas de países neutrales en Berna, y al siguiente año, añi mismo, tuvieron lugar dos conferencias más, una socialista y otra sindicalista, en las cuales estuvieron representados tanto los países beligerantes, como los neutrales.

Finalmente esos esfuerzos tuvieron frutos y se vieron cristalizados en la celebración de la Conferencia de Paz durante la cual se formó una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, la cual estaba integrada por sindicalistas, representantes del gobierno y universitarios y estuvo presidida por Samuel Compers, Secretario General de la Federación Americana del Trabajo, la cual elaboró un proyecto de Convenio por el cual se creaba la actual Organización Internacional del Trabajo, cuya acta de nacimiento está constituida por el Tratado de Versalles en su parte XIII.

Creada originalmente como una dependencia técnica de la Sociedad de Naciones, la O.I.T. fué navegando al camino de la autonomía, cuando determinó que aún cuando todos los Estados Miembros de la Sociedad eran, de pleno derecho, miembros de la Organización, cualquier país podía pasar a formar parte de ésta, sin necesidad de serlo de aquélla así como de separarse de la primera y continuar siendo parte de la segunda.

La Organización Internacional del Trabajo mostró su vitalidad e importancia en el concierto internacional, en virtud de haber elaborado en veinte años, más de cincuenta convenciones internacionales vigentes a nivel mundial.

No obstante, debido al estallamiento de la Segunda conflagración mundial, la O.I.T. temporalmente se trasladó al Continente Americano. La Universidad de McGill de Mon-

treal, Canadá, le dió alojamiento, y debido al acercamiento, se llevaron a efecto algunas conferencias en territorio estadounidense.

Fué de la Vigésimo Sexta Conferencia Internacional del Trabajo, que se reunió en Filadelfia en 1944, de la que salió la importante ratificación y ampliación de los principios del Tratado de Versalles. Allí fué firmada una declaración referente a las finalidades y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, lo que sirvió como punto de partida para que en 1945 y 1946, su Constitución sufriera importantes reformas, así como para el Acuerdo celebrado con la O.N.U. el 30 de mayo de 1945, por el cual ésta la reconoce como un organismo especializado competente para el cumplimiento de sus fines.

En suma, la antigua parte XIII del Tratado de Versalles "se convirtió, en virtud de lo resuelto en la 27a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (París, 1945) y de la decisión definitiva adoptada en la 29a. reunión (Montreal, 1946), en Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, sin referencia a la extinta Sociedad de Naciones." (4)

(4) CALDERA, Rafael. Derecho del Trabajo. Tomo I. 3a. Reimpresión. Ateneo. Argentina, 1972. Pág. 110.

El mencionado documento constitutivo reviste tal importancia que es considerado mundialmente como una verdadera filosofía laboral.

A lo largo de la historia de la Organización, su Constitución sólo ha sufrido algunas mínimas reformas; los años y fechas de ellas son los siguientes: " 1922, que entró en vigor el 4 de junio de 1934; 1945, vigente desde el 26 de septiembre de 1946; 1946, que entró en vigor el 20 de abril de 1948; 1953, que entró a vigencia el 20 de mayo de 1954; 1962, cuya vigencia data del 22 de mayo de 1963, y 1972, que entró en vigor el 10. de noviembre de 1974." (5)

De ellas, como ya lo mencionamos, las más importantes lo son las de 1945 y 1946; la primera consagraba la autonomía de acción de la Organización, y la segunda imponía la obligación a los "Estados de suministrar memorias acerca de los convenios y recomendaciones con respecto a los cuales no hubieren asumido compromisos internacionales." (6)

Así mismo, la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo contiene las normas de carácter admi

(5) BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1987. Pág. 85.

(6) VALTICOS, Nicolás. Derecho Internacional del Trabajo. Tecnós. Madrid, 1977. Pág. 99.

nistrativo que la estructuran en tres órganos, a saber: la Conferencia General, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

La Conferencia General se integra por cuatro representantes de los Estados Miembros: dos delegados gubernamentales, dos representantes, tanto de patrones como de trabajadores de cada país, y se reúnen cada vez que sea necesario y por lo menos una vez al año. La Conferencia es dirigida por un Presidente y tres vicepresidentes, entre los cuales se respeta el principio tripartita, ya que uno debe ser delegado gubernamental, otro de los patrones y el último de los trabajadores.

El Consejo de Administración se integra con 48 personas; 24 representantes de los gobiernos, 12 de los patrones y 12 de los trabajadores.

La Oficina Internacional del Trabajo constituye la secretaría permanente de la Organización y su sede está establecida en Ginebra, Suiza; es dirigida por un Director General designado por el Consejo de Administración, el cual le refiere reglas específicas para que aquél elija a su personal. Entre otras, las actividades más importantes que desarrolla la Oficina consisten en "la preparación técnica de los trabajos de la Conferencia y del Consejo, y la recopilación y publicación de todo tipo de información acerca de los

problemas laborales, la preparación de consultas solicitadas por los gobiernos o las organizaciones profesionales." (7)

En tal conformación, observamos la característica más significativa que distingue la actividad de la OIT: el principio tripartita con que se integra. En efecto, al mantener en su seno, a todos sus niveles, representantes de los gobiernos, de los patronos y de los trabajadores de cada uno de los países miembros, se busca mantener el equilibrio necesario para que la adopción de instrumentos internacionales sea lo más fructífero posible en cuanto a sus alcances y a su cumplimiento, toda vez que en teoría, al lograrse un consenso entre partes cuyos intereses son diferentes, y en la mayoría de los casos opuestos, con ello se garantice en principio, la aplicación real en la práctica de la normatividad emanada de este organismo internacional.

(7) SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Décima Edición. Porrúa, México, 1981. Pág. 591.

1.2.- LA ADOPCION DE CONVENIOS EN
LA ORGANIZACION INTERNACIONAL
DEL TRABAJO .

Como ya lo mencionamos anteriormente, la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo establece que los órganos que conforman a ésta son: la Conferencia, la cual constituye el poder supremo y cuya integración es de carácter periódico; su órgano permanente es la Oficina Internacional del Trabajo, integrada por un Director General y el demás personal necesario, la cual está sujeta a las disposiciones de otro organismo plural y de reunión periódica que es el Consejo de Administración.

Entre otras, no menos importantes, la función de la Conferencia como órgano para la conclusión de convenciones y recomendaciones internacionales reviste gran interés; en efecto, su labor normativa se materializa en la adopción de Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo.

Para efecto de comprender la naturaleza de las dos figuras mencionadas, citaremos algunas opiniones que enuncian varios tratadistas:

Al respecto, Deveali considera que la "distinción fundamental entre ambos (convenios y recomendaciones) radica en que los primeros pueden ser el objeto de una ratificación por parte de los Estados Miembros, acto que acarrea una serie de obligaciones jurídicas a nivel internacional e inclusive interno, mientras que las recomendaciones sólo constituyen una expresión de deseos, una fijación de objetivos en materia social, cuya aplicación práctica depende exclusivamente de la voluntad de los gobiernos respectivos." (8)

Para el maestro Barroso Figueroa los "convenios son instrumentos creados para obligar jurídicamente a los países que los suscriben; es decir, son generadores de obligaciones bien definidas, a cuyo cumplimiento quedan afectos los Estados Miembros por el hecho de la ratificación...(a diferencia de las recomendaciones, las cuales), no hacen surgir para los Estados Miembros, la obligación de incorporar a su legislación y prácticas nacionales los principios rectores contenidos en ellas" (9) y su observación se reduce a someterla a la autoridad o autoridades que les compete internamente, "a fin de que adopten las medidas legislativas o de otro orden que estimen pertinentes, y a rendir los informes que les solicite la OIT." (10)

(8) DEVEALI, Mario. Ob. Cit., Pág. 833.

(9) BARROSO FIGUEROA, José. Ob. Cit., Pág. 23.

(10) Ibidem.

De igual forma, para Jesús Castorena ambos instrumentos, convenios y recomendaciones, mantienen claras diferencias, ya que como explica: "las convenciones contienen reglas para ser adoptadas en sus términos por los Estados miembros de la Organización, o rechazadas; los Estados o aceptan las convenciones o no las aceptan, y no podrán ratificar una parte de ellas y rechazar la otra. Las recomendaciones, en cambio, son simples principios directivos que elabora la Conferencia y que pone a la consideración de los Estados, para que éstos las desarrollen en su legislación, pudiendo introducir las modalidades que estimen convenientes de acuerdo con las condiciones propias de cada país." (11)

Néstor de Buen estima la diferencia entre los convenios y las recomendaciones en que "los primeros equivalen a un tratado celebrado entre Estados; los segundos son simples sugerencias que se dirigen a los Estados para que, de ser aceptadas, se formule un proyecto de Ley." (12)

Mario de la Cueva establece también una tajante diferencia al mencionar que "el convenio, ratificado por el órgano competente del Estado, deviene automáticamente en dere-

(11) CASTORENA, Jesús. Tratado de Derecho Obrero, Tomo I. Jaris. México, 1942. Pág. 130.
 (12) DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo I. Octava Edición. Porrúa. México, 1990. Pág. 416.

cho positivo, en tanto la recomendación necesita de una ley posterior que positivice sus principios." (13)

Por su parte Rafael Caldera explica que los convenios internacionales son verdaderos proyectos de tratado, o tratados concluidos pero no ratificados que adquieren el carácter de tratados internacionales hasta en tanto sean ratificados por dos Estados cuando menos; en cambio las "recomendaciones son principios generales destinados a orientar a los gobiernos en la preparación de sus respectivas legislaciones nacionales." (14)

Una vez establecido y conceptualizado lo anterior, entraremos propiamente al estudio del mecanismo de adopción de Convenios y recomendaciones en el seno de la Organización Internacional del Trabajo; en primera instancia, es necesario que el tema sea inscrito en el orden del día a tratar por la Conferencia, lo cual es llevado a cabo por mediación del Consejo de Administración. Este recibe la propuesta de inclusión en el temario por cualquiera de los tres grupos de miembros, es decir, por los representantes de los gobiernos, de los trabajadores o de los empleadores; también el --

(13) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Doceava Edición. Porrúa. México, 1990. Pág. 37.

(14) CALDERA, Rafael, Ob. Cit. Pág. 113.

Consejo realiza la inclusión del tema en el orden del día en virtud de una propia resolución de la Conferencia, y también con base al resultado de estudios realizados por la Oficina respecto de puntos de interés general.

En la actualidad la Conferencia Internacional del Trabajo asume dos tipos de procedimientos para adoptar instrumentos normativos; a saber: el procedimiento de doble discusión y el de discusión simple.

El primero de los nombrados es el que utiliza la Conferencia en forma ordinaria, y el mismo como su nombre lo indica, supone una doble discusión abarcando en cada una de ellas múltiples fases que a continuación se explicarán.

PRIMERA DISCUSION.- Se inicia cuando la Oficina -- prepara un informe de los llamados "sobre la legislación y práctica —nacional— en los distintos países"(15) respecto de alguna materia determinada, y conjuntamente con un cuestionario, lo envía a los gobiernos con por lo menos un año de anticipación a la reunión de la Conferencia donde se discutirá la materia en cuestión. Los gobiernos están obligados a enviar su respuesta al cuestionario ocho meses antes de la apertura de la reunión. Teniendo en sus manos tales respues

(15) Tanto la Oficina como los diversos autores así llaman a tales informes.

tas, la Oficina elabora un nuevo informe, el cual a su vez también es enviado a los gobiernos "con anterioridad no menor a cuatro meses antes de la apertura de la reunión, —explica el maestro Barroso— este informe debe indicar las principales cuestiones que debe considerar la Conferencia, especifica el artículo 39.3 del Reglamento de la Conferencia." (16)

A este segundo informe se le conoce como conclusiones propuestas con miras o con vistas a la adopción de un convenio o una recomendación, constituyendo realmente el primer anteproyecto del convenio y/o recomendación que se va a someter a discusión.

De esta manera y con su inclusión en el orden del día de la Conferencia, todo queda preparado para la discusión del posible instrumento en el seno de ésta, y el pleno será quien decidirá sobre la jerarquía que se le conferirá así como su inclusión en el orden del día de la siguiente reunión.

SEGUNDA DISCUSION.- Clausurada la Conferencia, dentro de los dos meses siguientes, la Oficina redacta y envía a los gobiernos uno o varios proyectos de convención o reco-

(16) BARRUSO FIGUEROA, José. Ob. cit. pág. 103.

mendación, disponiendo éstos de tres meses para proponer enmiendas o sugerencias que estime convenientes.

En base a las respuestas obtenidas, nuevamente la Oficina redacta otro texto con las enmiendas sugeridas y lo envía a los gobiernos con tres meses de anticipación a la apertura de la siguiente reunión de la Conferencia que, en segunda discusión, deberá considerarlos en definitiva y decidir sobre su aprobación o no aprobación.

La Conferencia ya en pleno, nombra una comisión técnica especial de composición tripartita, para que examine el texto preparado por la Oficina, a la cual se le confiere autorización para modificar en lo que estime conveniente y por riguroso consenso, el texto; pasado por esta comisión el instrumento es sometido a la discusión, artículo por artículo, de la plenaria antes de su aprobación en lo general. Para que "la decisión sea favorable a la adopción del convenio o la recomendación, se requieren dos tercios de los votos -- emitidos -- y en su caso, los textos aprobados-- deberán enviarse al comité de redacción de la Conferencia para que formule su presentación final, que debe ser nuevamente sometida a la Conferencia para ser votada en definitiva." (17)

"Aprobado el Convenio o la Recomendación, el Presi

(17) Ibidem. pág. 104.

dente de la Oficina, Secretario en la Conferencia realizada, autoriza con su firma dos copias del documento: una queda depositada en el archivo de la O.I.T y la otra se envía al Secretario General de las Naciones Unidas. Además el Secretario General enviará a cada Estado Miembro una copia certificada del Convenio o Recomendación aprobado por la Conferencia." (18)

Por lo que respecta al procedimiento extraordinario o de la discusión simple, éste es utilizado por la Conferencia únicamente en casos de urgencia especial o cuando se presentan circunstancias especialmente peculiares que así lo exijan; sin embargo, para que el procedimiento pueda ser utilizado, debe estar acordado previamente por el Consejo de Administración en determinación tomada por los tres quintos de votos emitidos en su seno.

Dándose esta última circunstancia, Valticos manifiesta que se da el supuesto para que se proceda a "un procedimiento simplificado, pero que siempre implica la confección, por la Oficina, de informes, cuestionarios y eventualmente de proyectos de textos, así como la consulta de los gobiernos." (19)

(18) DE BUEN LOZANO, Néstor. Ob. cit. pág 418.

(19) VALTICOS, Nicolás. Ob. cit. pág 223.

En efecto, doce meses antes de la apertura de la reunión, la Oficina envía a los gobiernos un informe sobre la legislación y prácticas nacionales, debiendo entregar a la propia Oficina sus respuestas ocho meses antes de la inauguración de la Conferencia.

También, de acuerdo a las respuestas, la Oficina nuevamente prepara un informe ya con la inclusión del texto del instrumento que habrá de discutirse en la Conferencia y los envía a los gobiernos cuatro meses antes de la reunión. Sin embargo, si el proyecto ha sido estudiado por "una Conferencia técnica preparatoria, la Oficina puede, según la decisión que haya adoptado el Consejo de Administración, o bien enviar a los gobiernos un informe resumido y un cuestionario o bien redactar, basándose en la labor de la Conferencia técnica preparatoria, un informe definitivo." (20)

Será la Conferencia en pleno quien examinará y adoptará en forma definitiva el convenio o recomendación de la misma forma en que lo hace en el procedimiento de la doble discusión.

(20) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Manual sobre Procedimientos en Materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo. Ginebra, Suiza. 1977. Pág. 15.

Es relevante hacer notar que este procedimiento ha sido utilizado por la Organización Internacional del Trabajo para adoptar instrumentos de carácter marítimo y cuando se trata de la revisión de Convenios, en razón de que el texto modificado no discrepa notoriamente con el revisado.

Es indispensable señalar también, que el reglamento interno de la O.I.T. (artículo 17), señala un procedimiento particularísimo para la adopción de instrumentos llamados "resoluciones", los cuales no tienen una naturaleza jurídica determinada en la Constitución; a diferencia de los convenios, no pueden ser objeto de ratificación de los gobiernos que votaron por ellas, no siendo, por tanto, obligatorio su cumplimiento; tampoco están sujetas, como las recomendaciones, a los procedimientos constitucionales de la Organización que obligan a los países miembros a informar sobre las medidas internas adoptadas para su aplicación; su valor radica en que expresan el querer de la mayoría de la Conferencia General; son la manifestación del punto de vista del órgano más representativo de la O.I.T. Sin embargo, es considerable la influencia ejercida por las "resoluciones" en lo que se refiere, por ejemplo, a la política de la Organización, y a la orientación de todas las personas e instituciones empeñadas en la consecución de sus principios y objetivos.

1.3.- LOS CONVENIOS Y
RECOMENDACIONES INTERNACIONALES
DEL TRABAJO SOBRE LIBERTAD
SINDICAL Y NEGOCIACION COLECTIVA

Como ya hemos visto anteriormente, la labor principal de la Organización Internacional del Trabajo radica en la creación de una normatividad que versa sobre diferentes rubros, de los cuales una materia fundamental e ineludible, lo constituye lo relativo a los derechos humanos, cuyos destinatarios son los países miembros. En efecto, "todo el sistema constitucional de la O.I.T. reposa en la idea del necesario respeto y garantía de la libertad humana, de la que la libertad sindical es un aspecto particular, especialmente señalado. Sin el respeto a esta libertad y, concretamente, sin la existencia de una real libertad sindical, no es posible concebir la consagración de los derechos económicos y sociales establecidos para obtener la justicia en materia social y laboral." (21)

El párrafo segundo del Preámbulo de la Constitu-

(21) GRUO ESPIELL, Néctor. La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en la América Latina. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1978. Pág. 21.

ción, menciona a la libertad sindical con la categoría de "principio", y el tercer párrafo lo refiere como uno de los objetivos para alcanzar lo que las partes contratantes, países miembros, han convenido en la creación de la Organización Internacional del Trabajo.

Así mismo, el artículo 1 de la declaración relativa a los fines y objetivos de la O.I.T., reafirma el principio de la libertad sindical y lo precisa en su contenido cuando menciona que "la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante" (I,b), que "todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades" (II,a), así como de que la organización, como deber, fomentará programas tendientes a "lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva" (III,e). (22)

Tal y como lo afirma Gros Espiell, "el respeto de la libertad sindical y de las obligaciones en materia de derechos humanos y libertades fundamentales que derivan de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y de las convenciones para los países que las han ratificado, constituyen obligaciones internacionales, na

(22) Ibidem. págs. 155 y 156.

teria en consecuencia del derecho internacional." (23)

Hoy en día, los derechos humanos no son una materia de jurisdicción reservada a los Estados; su violación sistemática y reiterada, ha despertado una acción internacional regulatoria, tanto en el ámbito universal como regional, en la que se afirma que "la garantía o protección internacional de los derechos constituyen uno de los casos de "ius cogens" con lo cual se demuestra la importancia capital y su proyección sobre la totalidad de las cuestiones normativas tanto internas como internacionales, ya que todas ellas deben fundarse en una misma base y tener el mismo objetivo: la salvaguardia de la libertad y la dignidad del ser humano." - (24)

En virtud de todo lo anterior, los principios, criterios y normas referentes a los derechos humanos en general y particularmente a la libertad sindical y la negociación colectiva, contenidos en la Constitución de la O.I.T., han sido reafirmados, precisados y desarrollados en diversos convenios, recomendaciones e incluso, resoluciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, los cuales se consideran como de suma importancia según un "consenso general que raramente se logra en otras parcelas de la actividad nor

(23) Ibidem. pág. 23

(24) Ibidem.

mativa de la organización." (25)

A continuación haremos referencia a los distintos convenios y recomendaciones inspirados en la idea de lograr una real y efectiva protección de la libertad sindical y de la negociación colectiva: (26)

1.- Convenio número 11, sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921.

2.- Convenio número 84, sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947.

3.- Convenio número 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948.

4.- Convenio número 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949.

5.- Recomendación número 91 sobre los contratos colectivos, 1951.

(25) BARRUSO FIGUEROA, José. Ob. Cit. Pág. 372.

(26) Ibidem. Pág. 373. Se tomó la clasificación -- que hace el maestro Barroso por considerarla acertada.

6.- Convenio número 135, sobre los representantes de los trabajadores, 1971.

7.- Recomendación número 143, sobre los representantes de los trabajadores, 1971.

8.- Convenio número 141, sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975.

9.- Recomendación número 149, sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975.

10.- Convenio número 154, sobre negociación colectiva, 1981.

Desde luego que no todos los convenios y recomendaciones listados tienen la misma jerarquía y algunos de ellos son ya obsoletos. Sin embargo, dos convenios representan la cumbre de la labor normativa de la Organización Internacional del Trabajo en lo que se refiere al rubro de la libertad sindical y negociación colectiva; a saber:

A) El convenio número 87 denominado convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; y

B) El convenio número 98 conocido como convenio so

bre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949.

Debido a la relevancia que mantienen estos dos convenios en el ámbito internacional, y por ser el sustento del presente trabajo, serán objeto de un detallado estudio en otro apartado.

Cabe aquí señalar que la Conferencia ha adoptado dos resoluciones sobre libertad sindical, de especial importancia:

La resolución sobre la independencia del movimiento sindical, adoptada en 1952, la cual establece claros principios acerca de las relaciones entre las organizaciones de trabajadores, los gobiernos y los partidos políticos; declara que es esencial en cada país, que el movimiento sindical, preserve su libertad e independencia de modo que pueda desempeñar sus funciones económicas y sociales, independientemente de los cambios políticos que pudieran sobrevenir en el Estado.

La resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, adoptada en 1970, reconoce que los derechos otorgados a las organizaciones de trabajadores y empleadores, deben basarse en el respeto de las libertades civiles enunciadas particularmente en la Declara-

ción Universal de Derechos Humanos, y en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y declara que la ausencia de tales libertades priva de todo significado el concepto de derechos sindicales; hace especial hincapié en las libertades esenciales para el normal ejercicio de los derechos sindicales.

1.4.- LAS COMISIONES DE EXPERTOS EN APLICACION DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES, Y DE APLICACION DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA CONFERENCIA. LA COMISION DE INVESTIGACION Y DE CONCILIACION EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL, Y EL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL.

Durante los primeros años de actividad de la Organización internacional del Trabajo, su carga de trabajo crecía en forma acelerada, entre otras cosas por el aumento en el número de sus miembros, presentándose con ello que la Conferencia Internacional del Trabajo no podía por sí misma examinar las memorias que sobre la aplicación de los convenios le presentaban los Estados Miembros. Ante ello, en el año de 1926, la Conferencia adoptó una resolución mediante la cual se crearon dos Comisiones supervisoras encargadas de examinar el regular cumplimiento de los Convenios y Recomendaciones por parte de los Estados Miembros, a saber:

a) La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y;

b) La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia.

"La Comisión de Expertos se ha esforzado porque su

identificación se haga en base a las características de imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de su cometido y es, sin duda, uno de los órganos que más celosamente procura y defiende su independencia." (27)

En efecto, la propia Comisión resalta que "sus labores tienen un valor únicamente en la medida en que permanezca fiel a su tradición de independencia, de objetividad y de imparcialidad"(28), lo que la ha investido de un generalizado prestigio a nivel internacional.

La Comisión de Expertos se integra por 18 personas designadas por el Consejo de Administración, a propuesta del Director General. Cada uno de los miembros es nombrado para desempeñar un mandato de 3 años, renovable por un período de igual duración.

Son elegidos tomando en cuenta su independencia,

(27) BARROSO FIGUEROA, José. Ob. Cit. Pág. 167.

(28) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo. 63a. Reunión. Informe III. Parte 4a. Ginebra, Suiza, 1977. Pág. 11.

imparcialidad y competencia técnica. Son seleccionados de todas las regiones del mundo, para efecto de que la Comisión_ cuente con la experiencia de diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales; contando todos con un denominador común: son personas con un profundo conocimiento del fenómeno laboral, evidente independencia, gran experiencia y notable prestigio.

El mandato expreso emitido por el Consejo de Administración para que lo desarrolle la comisión, es el siguiente:

Deberá examinar:

A) Las memorias anuales que están previstas en el artículo 22 de la Constitución de la O.I.T., a cargo de los Estados Miembros, las cuales versan sobre las medidas adoptadas por ellos para dar efectividad en su práctica nacional a las disposiciones de los Convenios que han ratificado, así como de los informes de los gobiernos sobre los resultados de las inspecciones que se les han practicado.

B) Las informaciones y memorias que los gobiernos, en cumplimiento a lo que dispone el artículo 19 de la Constitución, comunican a la O.I.T.

C) Las informaciones y memorias que se refieren a

las medidas adoptadas por los miembros en virtud del artículo 35 de la Constitución.

En reiteradas ocasiones, la Comisión ha declarado que los Estados Miembros deben observar completa imparcialidad y objetividad cuando indiquen en qué medida han cumplido con lo dispuesto en los Convenios que han ratificado, así como con las obligaciones que la Constitución les impone. También ha dicho que es fundamental para su labor y su cometido el hecho de actuar con completa independencia de los Estados Miembros.

Para llevar a cabo sus tareas, la Comisión se reúne en forma anual, y en cada reunión elige a su Presidente y a su ponente; sus sesiones son evidentemente de carácter privado y sus documentos y deliberaciones son estrictamente confidenciales.

La Comisión se puede auxiliar de los países miembros y solicitar a algunos de ellos que examine un grupo de Convenios relativos a un tema determinado y le asigna la responsabilidad de presentarle sus comprobaciones preliminares respecto a las cuestiones que se les confieren. Desde luego, el Estado Miembro requerido, puede consultar e intercambiar ideas con los demás miembros, pero en todo caso, conservando la responsabilidad de entregar oportunamente la memoria preliminar, la cual será considerada por la Comisión en su conjunto.

También la Comisión tiene la facultad de designar grupos de trabajo, de entre los Estados Miembros, para que se ocupen de cuestiones de principio o de asuntos que por su naturaleza revistan especial complejidad.

"Pone la Comisión especial atención en las primeras memorias, para lo cual recibe el auxilio de la Oficina - Internacional del Trabajo, que le prepara un estudio comparativo entre la situación que prevalece en el país que rinde aquélla y lo que el Convenio establece." (29)

Una vez en poder de la Comisión las memorias de los miembros y los informes de los grupos de trabajo, son examinados por ella en sesión plenaria, ya que en ese momento tiene ante sí, todas las informaciones que recibe de los gobiernos, así como las observaciones formuladas, tanto por las organizaciones de empleadores, como por las de los trabajadores.

La Comisión puede adoptar sus decisiones por mayoría y ha asumido la práctica de publicar en sus memorias las opiniones de los miembros disidentes, conjuntamente con las eventuales respuestas que ella estime oportunas. Para el mejor desarrollo de su tarea, la Comisión cuenta con la asistencia de una Secretaría proporcionada por el Director General de la Organización Internacional del Trabajo.

(29) BARROSO FIGUEROA, José. Ob. Cit. págs. 203.

Anualmente la Comisión rinde un informe de sus actividades al seno de la Conferencia y consta de tres partes, a saber:

Un informe en general que pone de relieve asuntos de interés general o problemas que a su criterio requieren de la atención específica, ya sea del Consejo de Administración, de la propia Conferencia o de los Estados Miembros.

Una parte relativa a la revisión general y específica realizada respecto de la forma en que los Estados Miembros observan sus obligaciones contraídas en los convenios que han ratificado y en cuanto a la presentación a sus autoridades nacionales competentes de los convenios y de las recomendaciones ratificadas por ellos.

La parte tres constituye un estudio general de las legislaciones y prácticas nacionales, basado en las memorias presentadas por los Estados Miembros sobre los convenios no ratificados, así como de las recomendaciones.

"La Comisión destaca en la parte dos los problemas que ha descubierto en el curso de su revisión, formulando "observaciones" respecto de la omisión del cumplimiento de las obligaciones (que respecto de determinados convenios o recomendaciones ratificados, deben observar los Miembros) y puede solicitar memorias especiales o urgentes de los respec

tivos Estados Miembros." (30)

También puede solicitar directamente a un Estado Miembro que le presente información más completa y apropiada para su estudio. Dicha solicitud no es publicada; sin embargo, en el informe se menciona haberlos dirigido al Estado Miembro en cuestión, llamando así la atención sobre el asunto pero sin abordar su examen en términos específicos.

De la misma manera, cuando un Estado Miembro satisface una solicitud, ello también se pondera en el informe de la Comisión indicando la cooperación mostrada por el Estado Miembro hacia ella.

Las solicitudes y las observaciones directas, se comunican a la brevedad posible a los Estados Miembros interesados, a efecto de que tomen medidas y envíen sus respuestas lo antes posible. Este proceso de discusión llevado a cabo entre la Comisión y los Estados Miembros, permanece continuo hasta que se resuelva el problema o dificultad, y en ca-

(30) POLITES, Jorge. Actividades de los Empleadores Normas Internacionales del Trabajo. El Proceso de Adopción y de Supervisión. Memorandum para las Organizaciones de Empleadores. O.I.T., 1990. Pág. 24.

so de que no se hallare alguna solución satisfactoria, el Consejo de Administración de la Organización, lo sigue sometiendo a la agenda de trabajo de la Comisión.

Otra cuestión importante que la Comisión examina en su informe, es lo relativo a las dificultades planteadas por los gobiernos respecto a la aplicación de determinadas normas, en vistas a aclarar sus obligaciones e indicar la forma de superar ciertas dificultades presentadas.

De esta forma, la Comisión al desempeñar su papel supervisor, se erige en una importante fuente de asesoramiento y asistencia a los Estados Miembros, contribuyendo significativamente a asegurar que los convenios adoptados por la Conferencia tengan un efecto real y práctico en el seno de aquéllos.

Por otro lado, los convenios internacionales del trabajo adoptados a partir de 1919 en la O.I.T., suponen que los Estados ratificantes deben garantizar ciertos derechos sociales, laborales o humanos, tanto a sus propios gobernados como a los extranjeros residentes en su territorio, reconociendo con ello, el principio de que existe un derecho internacional al que deben ajustarse los gobiernos, cuya autoridad trasciende sus fronteras incluso en aspectos que antes consideraban ser de su exclusiva competencia.

A fin de poner en práctica tal principio, la Constitución de la O.I.T. contiene disposiciones que establecen métodos de control y órganos que los emplean, aceptados por los Estados Miembros;

Los métodos de control, se manifiestan en los informes que deben rendir sobre las medidas que han tomado para someter los convenios y recomendaciones de reciente adopción a las autoridades competentes nacionales, y el estado de su legislación así como de la práctica nacional en lo que respecta a los asuntos tratados en cada convenio no ratificado y en cada recomendación internacional del trabajo (artículo 19); y las medidas que han adoptado para poner en ejecución los convenios ratificados (artículo 22).

En tal virtud, cuando existe un cumplimiento insatisfactorio de un convenio por parte de un Estado Miembro, - las organizaciones profesionales, tanto de trabajadores como de empleadores, pueden acudir ante el Consejo de Administración en queja, quien se encarga de su estudio, en lo que se conoce oficialmente como reclamaciones (artículo 26).

Por las mismas causas, todo delegado de la Conferencia Internacional del Trabajo, ya sea de los gobiernos, - de los empleadores y de los trabajadores, puede presentar lo que propiamente se le denomina quejas, a efecto de que el Consejo de Administración proceda a examinar lo conducente.

El examen y evaluación de los informes de los gobiernos, como ya lo anotamos anteriormente, fué confiado desde 1927 a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, cuyo informe, a su vez, es examinado y debatido cada año por una comisión tripartita permanente de la Conferencia: la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Debido a la importancia que la O.I.T. atribuye al respeto de los principios y garantías sobre libertad sindical, se han establecido procedimientos especiales para examinar las quejas sobre presuntas violaciones de derechos sindicales en virtud de que a raíz de la adopción de los Convenios 87 y 98, aparte de la obligación de los miembros de presentar memorias, no se disponían de medios para controlar la aplicación de tales convenios sobre los Estados que no los hayan ratificado; como no se podía recurrir a los procedimientos de reclamación y queja, fué preciso crear una técnica procesal especial que pudiera aplicarse en tales casos de convenios no ratificados. Así, mediante un acuerdo entre la O.I.T. y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en 1950 se estableció la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical.

A esta Comisión se le dió el mandato de examinar quejas por infracciones a derechos sindicales que le comunica el Consejo de Administración por parte de países que han

ratificado, o que no lo han hecho, los convenios sobre libertad sindical; sin embargo, la queja sólo la podía turnar el Consejo, si el Estado denunciado, que no ha ratificado el -- convenio, lo autoriza.

La comisión está compuesta por nueve personas independientes, altamente calificadas, que son designados por el propio Consejo de Administración de la O.I.T. Es un órgano -- de investigación principalmente, pero está autorizado para discutir con los gobiernos denunciados sobre la situación -- que deban investigar, con miras a llegar a un acuerdo que permita resolver el problema planteado.

El procedimiento de investigación que sigue la Comisión, comienza con la solicitud de información a las partes, el o los quearrellantes y el gobierno, así como a las organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores y empleadores; la secretaría de la comisión prepara, por su -- parte, un análisis de la legislación; luego se celebran audiencias con representantes de las partes y con sus testigos designados por ello o por la propia comisión, quien también podrá efectuar, si es pertinente, visitas al país en cuestión. Concluido este procedimiento, la comisión redacta un -- informe final sobre el litigio formulando conclusiones y recomendaciones, que tiendan a solucionar los problemas analizados, y los presenta al Consejo de Administración.

ratificado, o que no lo han hecho, los convenios sobre libertad sindical; sin embargo, la queja sólo la podía turnar el Consejo, si el Estado denunciado, que no ha ratificado el -- convenio, lo autoriza.

La comisión está compuesta por nueve personas independientes, altamente calificadas, que son designados por el propio Consejo de Administración de la O.I.T. Es un órgano - de investigación principalmente, pero está autorizado para discutir con los gobiernos denunciados sobre la situación -- que deban investigar, con miras a llegar a un acuerdo que permite resolver el problema planteado.

El procedimiento de investigación que sigue la Comisión, comienza con la solicitud de información a las partes, el o los querellantes y el gobierno, así como a las organizaciones nacionales e internacionales de trabajadores y empleadores; la secretaría de la comisión prepara, por su -- parte, un análisis de la legislación; luego se celebran audiencias con representantes de las partes y con sus testigos designados por ello o por la propia comisión, quien también_ podrá efectuar, si es pertinente, visitas al país en cuestion. Concluido este procedimiento, la comisión redacta un - informe final sobre el litigio formulando conclusiones y recomendaciones, que tiendan a solucionar los problemas analizados, y los presenta al Consejo de Administración.

En virtud de que esta Comisión se encontraba con - la seria dificultad y limitación de que el Estado denunciado debía otorgar su consentimiento para someterse al procedimiento, el Consejo de Administración estableció otro órgano que tratara las quejas sobre la libertad sindical en el año de - 1951: el Comité de Libertad Sindical.

Este órgano tiene una estructura tripartita, está integrado por nueve miembros que a su vez son integrantes del propio Consejo, y desde luego sus respectivos suplentes; manteniendo una equidad: tres de cada grupo representado en él, gubernamental, de los empleadores y de los trabajadores. Su mandato original consiste en examinar las quejas sobre violación de la libertad sindical e informar al Consejo de Administración si existían fundamentos suficientes para someterlas a la Comisión de Investigación y Conciliación.

Las quejas formuladas ante el comité, deben presentarse por escrito, debidamente firmadas por el representante del organismo facultado para presentarlas, y en lo posible, debe acompañarse de elementos probatorios que demuestren la violación específica a los derechos sindicales que se denuncian.

Pueden presentar las quejas tanto los gobiernos como las organizaciones de trabajadores o empleadores, las organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores -

que tengan estatuto consultivo ante la O.I.F., y no teniéndolo, si acreditan que la queja afecta directamente a sus organizaciones afiliadas.

Las quejas pueden presentarse aún si el país que se denuncia ha ratificado o no, uno de los convenios sobre libertad sindical.

Si el Director General de la O.I.T. remite al comité una queja relacionada con violaciones idénticas a las que ya ha examinado a fondo, puede rehusar reabrir el caso a examen en virtud de ya haber formulado recomendaciones, a menos que haya nuevos elementos de prueba que merezcan su estudio.

Cada queja suficientemente fundada, se transmite al gobierno interesado quien debe contestarla por escrito, y si existe contradicción entre la queja y la contestación, el querellante recibe copia de las mismas para que en un plazo perentorio comunique al Director General sus propios comentarios; entonces el comité puede decidir si está en aptitud de formular conclusiones u optar por aplazar el examen del caso o solicitar información adicional al gobierno denunciado.

Después del examen preliminar de una queja, el comité puede presentar un informe al Consejo de Administración en su siguiente reunión, haciéndole saber que ese caso no requiere un examen más detenido.

Sobre determinados casos, el comité puede concluir recomendar que el Consejo de Administración comunique a los gobiernos interesados las conclusiones a que llegó, señalándoles las anomalías que se han comprobado, invitándolos a -- adoptar medidas tendientes a corregirlas, solicitándole al gobierno a que en un plazo razonable, informe sobre el curso dado a las recomendaciones.

En otros casos, el comité recomienda al Consejo de Administración que intente obtener el consentimiento del gobierno interesado para elevar el caso a la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical; si el gobierno rehusa dar su consentimiento, o no contesta en un plazo de cuatro meses, puede recomendar en su informe la adopción de las medidas alternativas apropiadas que el Consejo juzgue convenientes.

Aún cuando el comité puede examinar quejas relativas a presuntas violaciones de los derechos sindicales independientemente de que el estado interesado haya o no ratificado los convenios en tal materia, se dan dos cursos a la -- queja, según se trate de países que han ratificado uno o más convenios sobre libertad sindical o de aquellos que no lo -- han hecho; si hubo ratificación, normalmente se confía a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones el examen de la atención dada a las recomendaciones -- del Consejo de Administración, sin embargo, esto no impide --

que el comité examine por cuenta propia el curso dado a sus recomendaciones.

Cuando el Estado miembro interesado no ha ratificado ninguno de los convenios relativos a la libertad sindical el comité periódicamente puede examinar la evolución del asunto, en caso de que no haya recibido comentarios del gobierno interesado después de haberle comunicado las recomendaciones o si la respuesta es parcial o insatisfactoria; en tal caso, el comité puede pedir al Director General que en intervalos razonables, señale al gobierno el asunto en suspenso y le solicite información sobre el curso dado a las recomendaciones aprobadas por el Consejo de Administración, y en su caso, el comité rendirá un informe sobre la evolución de tal situación en cada uno de sus pasos.

El Comité de Libertad Sindical se reúne tres veces por año, y a lo largo de su historia, ha examinado cerca de 1,400 casos, sus conclusiones que siempre han sido adoptadas por unanimidad, se basan sobre todo en los principios enunciados en los instrumentos internacionales sobre libertad sindical, particularmente en los convenios 87 y 98, a los cuales invoca y aplica en toda queja sobre la que se pronuncia.

Durante los más de 40 años de su existencia, "el Comité ha acumulado una amplia 'jurisprudencia' que, junto -

con las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones con respecto a los convenios sobre libertad sindical, representan un importante conjunto de decisiones en el campo de la libertad sindical en general y de los derechos sindicales en particular." (31)

Es así, que la actividad desplegada por la Comisión y Comité citados, resulta tan trascendente en el ámbito internacional, que se han erigido como verdaderos baluartes en la interpretación y defensa de los principios laborales mundiales, expedidos sobre todo, para la protección sindical de los trabajadores contra los excesos en esa materia de los patrones, de donde se desprende el alto índice de aceptación y concurrencia que tienen los representantes de los obreros de cada país miembro, en cada uno de los niveles estructurales de la O.I.T., para con tales órganos de control.

(31) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La Libertad Sindical. Manual de Educación Obrera. Ginebra, Suiza, Segunda Edición. 1988. Pág. 18.

C A P I T U L O I I .

L A A D O P C I O N E N M E X I C O D E L O S
C O N V E N I O S I N T E R N A C I O N A L E S D E L
T R A B A J O .

En el presente apartado estudiaremos los artículos constitucionales que dan sustento a la celebración de tratados o convenios internacionales, así como los requisitos y los órganos del Estado que intervienen en la negociación y conclusión de los mismos; las diferentes ideas que expresan los autores respecto a la aplicación o no de los instrumentos internacionales concluidos por nuestro país y la jerarquía interna que adquieren; analizaremos la Ley sobre la Celebración de tratados, publicada recientemente en el Diario Oficial de la Federación y listaremos los Convenios de la O.I.T. que nuestro país ha ratificado en la sede internacional de dicho organismo.

2.1.- N O R M A S C O N S T I T U C I O N A L E S .

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula en diversos artículos la forma en que el Estado mexicano asumirá obligaciones internacionales con las demás potencias extranjeras o con organizaciones internacio-

nales, y las materias sobre las que versarán los tratados, acuerdos o convenciones. También expresa claramente los órganos del Poder Público a quienes les confiere facultades para llevarlas a cabo y los términos en que deben formularse, concluirse y ratificarse. Menciona la jerarquía que observarán los instrumentos internacionales en cuanto a su aplicación en el derecho interno. Así mismo, de manera expresa y contundente subraya las materias sobre las cuales no autoriza la celebración de Tratados Internacionales.

En efecto, los artículos de nuestra Ley Suprema referentes a la necesaria interrelación del Estado Mexicano con la comunidad internacional, mediante la celebración de Tratados o Convenios internacionales, son los siguientes:

Artículo 15 Constitucional, que a la letra dice: "No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano." (32)

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 102a Edición. Porrúa. México. 1990. Pág. 13.

Por su parte el artículo 76 en su fracción I, entre otras de diversa índole, consigna dos facultades exclusivas al Senado de la República:

A) "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso;

B) "Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;" (33)

En el artículo 89 se faculta y obliga al Presidente de la República a: fracción X, "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;" (34)

(33) Ibidem. pág. 63.

(34) Ibidem. págs 69 y 70.

Respecto de los instrumentos internacionales, el artículo 133 constitucional sentencia: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados." (35)

Pero, "a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución." (36)

Como lo afirma el maestro Burgoa, la hegemonía que guarda la Constitución sobre los convenios y tratados, "se corrobora por lo que establece el artículo 15 de nuestra Ley Suprema, en el sentido de que no son autorizables, o sea con certables, tales convenios o tratados si en éstos se alteran las garantías y los derechos establecidos constitucionalmen-

(35) Ibidem. pág. 127.

(36) BURGUA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1991. pág. 362.

te para el hombre y el ciudadano." (37)

En cuanto a esta discusión doctrinaria sobre la jerarquía de los tratados y convenciones internacionales en nuestro derecho interno, nos remitimos a un apartado posterior de este trabajo.

En el ejercicio de las funciones propiamente ejecutivas, la Constitución en el citado artículo 89, ha concedido al Presidente de la República una facultad de gran categoría, y se refiere a dirigir con amplia libertad las relaciones diplomáticas del país con las demás potencias extranjeras y organismos internacionales y celebrar con ellos los tratados internacionales necesarios para el mejor desarrollo del país.

Para ello, el Presidente requiere la indispensable cooperación del Senado de la República, para que la materia de los tratados pueda surtir efectos legales en el orden interno del país y obligarlo en el extranjero, ya que en nuestro derecho internacional público, la celebración de un tratado se integra con la concurrencia de dos voluntades: la del Presidente y la del Senado, tomada ésta última por la mayoría de votos de los presentes.

(37) Ibidem.

Al respecto, en la Constitución argentina encontramos similitudes a la nuestra; en aquel país, el Presidente como jefe del Estado, asume la representación de su país como persona jurídica en el ámbito internacional, conduciendo, en concurrencia con el Congreso Federal, las relaciones exteriores.

En efecto, su artículo 86, inciso 14, dispone "que el presidente concluye y firma tratados de paz, de comercio, de navegación, de alianza, de límites y de neutralidad, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras;...las cuales deben estar en conformidad con los principios de derecho público establecidos en la Constitución (artículo 27)."
(38)

Así, el Ejecutivo concluye y firma tratados, pero el artículo 67, en su inciso 19, establece que el Congreso los aprueba o los desecha; si los desecha, total o parcialmente, el procedimiento de celebración queda trunco por la falta de concurrencia de la voluntad de uno de los órganos internos participantes; "por supuesto, el poder ejecutivo no

(38) BIDART CAMPOS, German J. Manual de Derecho Constitucional Argentino. Ediar. Buenos Aires, Argentina, 1972. Pág 671.

puede ratificar el tratado desechado por el Congreso, y debe negociarlo nuevamente con el otro Estado o Persona Internacional." (39)

Al igual que en nuestra normatividad constitucional, en aquélla el acto de celebración de Tratados, constituye un acto complejo, porque "requiere la concurrencia de voluntades de dos órganos: Presidente y Congreso. Tanto el acto presidencial por el que se concluye y suscribe un tratado, como el acto del Congreso por el que se aprueba el tratado concluido (o se lo rechaza), son actos de naturaleza y -- contenido políticos. Una vez que el Congreso aprueba el tratado es menester la ratificación en sede internacional" (40) por el Ejecutivo mediante su cancillería.

La facultad aprobatoria de tratados del Senado en nuestra Constitución y en la antes referida, tienen sus antecedentes en la Carta de Filadelfia de los Estados Unidos de Norteamérica, que en su artículo dos, segunda sección, parte 2, expresa que el Presidente "tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados con tal de que den su anuencia dos tercios de los Senadores pre-

(39) Ibidem. p. 569.

(40) Ibidem. p. 672.

sentés." (41)

"La concepción originaria del Senado como alto consejo del Ejecutivo, hizo pensar en los Estados Unidos que dicho organismo debía participar con voluntad activa y propia en la confección de los tratados, de suerte que su consejo al Presidente debía ser previo a la conclusión del tratado y su consentimiento posterior a la conclusión, para dar así contenido a las dos expresiones de aconsejar y de consentir que consagra el texto constitucional." (42)

Una diferencia de nuestra Constitución con el texto extranjero, radica en que la facultad del Senado es únicamente de aprobar, excluyendo la de aconsejar al Presidente de la República.

Un tratado concluido por el Presidente, al ser des

(41) JEFERSON, Thomas. La Declaración de Independencia. La Constitución de los E.U.A. Servicio Informativo y Cultural de los E.U.A., Pág. 20.

(42) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 26a. Edición. Porrúa, México, 1992. Pág. 419.

aprobado por el Senado, no puede ser ratificado por aquél, y si lo hiciera, contraviniendo la voluntad senatorial, aparte de la responsabilidad en que incurre, crearía una doble si tuación jurídica: "la de invalidez del tratado en el orden interno conforme al artículo 133 y la de existencia en el orden internacional mientras subsista la voluntad del otro Estado signatario, pues debe entenderse que internacionalmente el Senado no es parte en la celebración de los tratados, lo que se consuma por la voluntad bilateral de los Estados signatarios, expresada mediante la ratificación de los Jefes de Estado." (43)

El Senado puede desaprobar el tratado y someterlo a introducirle enmiendas o reservas, las cuales carecen de eficacia en tanto no sean aceptadas por el o los demás Estados o personas internacionales contratantes; la desaprobación puede consistir en la repudiación total o parcial del tratado.

una vez aprobado el tratado por el Senado, autoriza al Presidente a llevar a cabo la ratificación en sede internacional, pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación, que lo pone en el conflicto de omitir su ratificación.

(43) Ibidem. pág. 420.

De igual manera que la Constitución norteamericana, la nuestra no concede intervención al Senado para abrogar o denunciar un tratado, consecuentemente, tales atribuciones están reservadas exclusivamente al Presidente, enmarcada en la atribución general de dirigir las negociaciones diplomáticas.

Existe una importante diferencia entre las Constituciones en comento: en la norteamericana la aprobación del tratado debe ser por un mínimo de votos de dos tercios de los Senadores presentes; en la nuestra, basta la simple mayoría ordinaria, ya que no se establece una mayoría especial.

"El precepto mexicano enmendó en este punto un desacuerdo evidente de su modelo. En efecto, la Constitución de E.U. permite que una minoría de senadores ponga en jaque la política internacional del Presidente, que inclusive puede ser aceptada por la Cámara de representantes; para ello basta con que niegue su aquiescencia un tercio más un voto de los senadores presentes." (44)

(44) *Ibidem.* p. 421.

2.2.- LEY SOBRE LA CELEBRACION DE TRATADOS .

Fundamentalmente como una medida legislativa de carácter interno, que regulara el procedimiento de elaboración y conclusión de tratados internacionales en los que participara el Estado mexicano, se creó la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Con ella se llenó una laguna existente en nuestra legislación respecto a una materia necesaria en la interrelación del país con otras personas internacionales, indispensable para el desarrollo de los pueblos en el mundo contemporáneo.

La razón que impulsó al legislador para crear dicha ley, la constituye, evidentemente, el actualmente en vigor Tratado de Libre Comercio que México signó con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, ya que antes de ello, nuestro país no contaba con una legislación que regulara tal materia.

La citada Ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha dos de enero de mil novecientos noventa y dos, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

Tiene por objeto regular los tratados que se celebren entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, entendiéndose por aquéllos, como el convenio regulado por el derecho internacional público, que se celebra por escrito entre los sujetos nombrados, sea que para ser aplicables requieran o no de la celebración de acuerdos sobre materias específicas, no importando el nombre que se les dé a éstos, por el cual nuestro país asuma compromisos internacionales.

Acorde con nuestra legislación constitucional, - siempre que "de conformidad con la fracción I del artículo - 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución." (45)

Crea un concepto nuevo en nuestra legislación al regular también la celebración de Acuerdos Interinstitucionales, a los cuales clasifica como "el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones in

(45) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 2 DE ENERO DE 1992. pág. 2.

ternacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que -
cerive o no de un tratado previamente aprobado." (46)

Respecto de ellos, aclara que su ámbito material -
de aplicación se circunscribe a las atribuciones legales de
las dependencias y organismos descentralizados, en los nive-
les de gobierno citados, que los firman.

También asienta que los tratados que sean sometidos a la aprobación del Senado de la República, de acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso General, primero tienen que ser estudiados por una comisión, la que determinará en lo referente a su aprobación o no; la decisión del Senado se comunicará al Ejecutivo, quien actuará de conformidad con lo resuelto, ya sea renegociando el tratado o agotando los mecanismos de ratificación en sede internacional, según sea el caso.

Consecuentemente, México manifestará su voluntad para obligarse internacionalmente por un tratado mediante el intercambio de notas diplomáticas, el depósito o canje de instrumentos de ratificación, adhesión o aceptación, en los que se haga patente que el Senado ha aprobado dicho tratado.

Una vez satisfecho lo anterior, la ley expresa la

(46) Ibidem.

obligatoriedad de observancia de los tratados en el territorio nacional, hasta en tanto sean publicados en el Diario -- Oficial de la Federación.

La Ley en comento, otorga una gran participación a la Secretaría de Relaciones Exteriores en el mecanismo de celebración de los tratados, ya que "sin afectar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinará las acciones necesarias para la celebración de cualquier tratado y formulará -- una opinión acerca de la procedencia de suscribirlo y, cuando haya sido suscrito, lo inscribirá en el registro correspondiente." (47)

Respecto de los Acuerdos Interinstitucionales, las dependencias y organismos descentralizados de los niveles administrativos ya mencionados, tienen la obligación, de acuerdo a esta Ley, de informar a la Secretaría sobre los que pretendan celebrar con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. Por su parte, la Secretaría formulará un dictamen referente a la procedencia de -- suscribirlo o no, y si es el caso, lo inscribirá en un registro que al respecto maneje.

El artículo 80. de la ley que se comenta, señala -

(47) Ibidem. p. 3.

que durante el examen que la comisión designada haga de los tratados o acuerdos interinstitucionales, debe cuidar que los mecanismos que contengan para dar solución a las controversias legales que se presenten en su aplicación, deben:

I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia, el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;

II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y

III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad." (48)

En tal virtud, declara que si la resolución que -- emitan los órganos de decisión de controversias, se ponga en peligro la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la nación, el gobierno mexicano no la reconocerá en forma alguna, por obvias y evidentes razones.

Para integrar los órganos de decisión en los meca

(48) Ibidem.

nismos internacionales de solución de controversias, el Pre-sidente de la República nombrará a las personas que representarán como árbitros, comisionados o expertos, a nuestro país.

La Ley sobre la Celebración de Tratados, otorga a las sentencias, laudos arbitrales o resoluciones, cualquiera que sea su denominación, que emitan tales órganos, plena eficacia y reconocimiento en nuestro territorio, "y podrán utilizarse como prueba en los casos de nacionales que se encuentren en la misma situación jurídica, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles y los tratados aplicables." (49)

(49) *Ibidem*.

2.3.- O P I N I O N E S D O C T R I N A L E S .

Diferentes autores han expresado sus ideas respecto de la supremacía de la Constitución sobre los tratados internacionales a que se refiere el artículo 133 de nuestra -- Ley Suprema; también jerarquizan las normas constitucionales, las leyes federales y los tratados celebrados por el Presidente de la República.

Al efecto, el maestro Burgoa indica que la primera parte del artículo 133 de la Constitución, "otorga el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso Federal que emanen de ella y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución."
(50)

Agrega dicho jurisconsulto que por ello la propia_

(50) BURGOA JIRIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. p. 362.

Constitución no autoriza la celebración de tratados en los que se trastoque "las garantías y los derechos establecidos constitucionalmente para el hombre y el ciudadano —por lo que concluye— reservándose el principio de supremacía a la Constitución Federal, frente al régimen que instituye, no tienen validez formal ni aplicabilidad las convenciones internacionales cuando la contravengan." (51)

Esta misma tesis la sostuvo el Licenciado Ramón Rodríguez cuando comentó la Constitución de 1857, en su artículo 126, quien afirma: "si las leyes que emanan de la Constitución o los tratados internacionales contravienen a los preceptos de la misma Constitución violando las garantías individuales, vulnerando o restringiendo la soberanía de los Estados o alterando los derechos del hombre y del ciudadano, tales leyes y tratados no se ejecutan, no se cumplen, porque la justicia federal puede y debe impedirlo conforme a los artículos 101 y 102, con el fundamento sólido y legal de que contravienen a los preceptos constitucionales; luego la única ley que en rigor legal, ideológico y gramatical, puede llamarse suprema es la Constitución. No es cierto por lo mismo, que las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales sean leyes supremas de la República." (52)

(51) Ibidem.

(52) Ibidem. pág. 703. (Nota de pie de página)

Acorde a las opiniones anteriores, Tena Ramírez se pronuncia: "aunque la expresión literal del texto autoriza a pensar a primera vista que no es sólo la Constitución la ley suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, despréndese sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben emanar de aquélla, esto es, deben tener su fuente en la Constitución. Se alude así al principio de subordinación (característico del sistema norteamericano) de los actos legislativos respecto a la norma fundamental." (53)

Por su parte, Miguel Lanz Duret manifiesta que los tratados que celebre el Presidente y apruebe el Senado de la República, conforme al artículo 133 Constitucional, constituyen leyes federales y por lo tanto "debe ajustarse a nuestros preceptos constitucionales, al espíritu y texto del Código Supremo del país y al orden político de nuestra Nación...si los tratados celebrados están en contradicción con los principios imperativos de nuestro Derecho Público consignados en la Constitución Federal, esos tratados no deben tener valor, ni aplicación práctica, ni la sanción del Gobierno dentro de la República (tampoco aquellos que) violen en su espíritu o en su texto los preceptos de la Constitución, no sólo res-

(53) TENA RAMÍREZ, Felipe. Ob. Cit. p. 239.

pecto de garantías individuales o de derechos del ciudadano, sino que alteren o modifiquen la forma de gobierno, la organización de nuestros Poderes y las atribuciones que a éstos corresponden." (54)

Abundando al respecto, el citado autor dice que considerando que los tratados que cumplan con los requisitos constitucionales son leyes supremas, también están sujetos a la interpretación, a las alteraciones y a la derogación de que pueden ser objeto todas las disposiciones que forman parte de nuestra legislación nacional. Por consiguiente, el Congreso puede, por leyes posteriores a un tratado, modificar o derogar este último si reglamenta la misma materia por medio de disposiciones contradictorias con las que aquél contiene; y, de la misma manera, un tratado de fecha posterior puede modificar o derogar las leyes dictadas con anterioridad por el Congreso que estaban vigentes (.....), porque se trata de los principios generales que dominan la materia de jerarquía de leyes iguales, como son las federales y los tratados internacionales, que prevalecen según la fecha de su promulgación." (55)

(54) LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Quinta Edición. C.E.C.S.A. - México, 1982. Págs. 239 y 240.

(55) Ibidem. Pág. 240.

Para Sepúlveda, una norma posterior deroga el tratado a que se refiere, porque se supone que el legislador conocía el tratado y su vigencia, y su intención es anularlo, sin soslayar que el Ejecutivo adquirirá responsabilidad internacional.

En lo que se refiere a un tratado posterior, éste deroga la ley anterior que lo contradiga, pero no se trata de una auténtica abrogación, pues esto sucede cuando se aplica realmente, y en ese momento se prefiere al texto del tratado sobre el precepto interno. Así mismo, afirma que un tratado firmado contraviniendo la Constitución de un país no es válido, según el propio derecho internacional. (56)

El internacionalista Seara Vázquez, sostiene que los tratados que no se pueden aplicar en el orden interno, por ser contrarios a la Constitución, no son relevantes para el derecho internacional en lo que se refiere a su inconstitucionalidad, y el Estado de que se trate, es responsable por la no aplicación de una obligación internacional.

Menciona que los conflictos entre una ley interna y un tratado, surgen ya sea por el contenido del tratado o

(56) SEPULVEDA, César, Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 1964. Pág. 75.

- por el procedimiento de su conclusión; en el primer caso, se debe examinar si la Constitución del Estado reputa a los tratados como incorporados al orden interno y se les aplican las mismas reglas generales que a los conflictos de leyes internas, como el principio de que la ley posterior deroga a la anterior y que la particular lo hace con la general; si es así no existe ningún problema al respecto.

En cuanto al conflicto por motivo del procedimiento, señala que los tratados concertados fuera de los lineamientos constitucionales, "no deben ser aplicables en el orden interno; pero que en el ámbito internacional sí son válidos y obligan internacionalmente, que de no ser así, cualquier país podría eludir las obligaciones contraídas declarando anticonstitucional un tratado. Para evitar eso, el Estado tendría primero que analizar si el tratado que pretende celebrar, está de acuerdo con las normas supremas del otro Estado, lo que significa un examen e interpretación de una Constitución ajena, y en consecuencia, una intervención en el régimen jurídico de otro Estado." (57)

(57) SEARA VAZQUEZ, Modesto. Los Conflictos de la Ley Nacional con los Tratados Internacionales. Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado. México, 1966, p.124.

Por su parte , el Doctor Jorge Carpizo afirma "que un tratado anticonstitucional no se puede aplicar en el orden interno, ya que la Constitución es la suprema y los tratados se encuentran en escaño inferior y además porque en un tratado se podrían vulnerar los derechos del hombre."(58)

Abunda que la desaplicación interna del tratado, acarrea transtornos con el o los países con quienes se celebró; por lo que "un país al celebrar un tratado debe examinar que no exista para ello traba en el derecho constitucional del otro, y esto respondería a la idea de que cuando uno contrata, necesita conocer la situación jurídica de la otra parte (...), siempre que se celebra un acto jurídico nos interesa saber la condición y situación de la otra parte, y lo mismo pasa en el problema de los tratados (...), si X país conoce que desde el punto de vista constitucional de A país, ese tratado está viciado, no debe celebrarlo, y no por esto se entromete en la vida de A, sino defiende su derecho de seguridad y tranquilidad y al mismo tiempo respeta la voluntad de un pueblo ajeno al no celebrar ningún acto que evidentemente está contra su voluntad expresada en la Constitución." (59)

(58) CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. - U.N.A.M. La Gran Enciclopedia Mexicana. 19a. Edición. México, 1983. -- Pág. 34.

(59) Ibidem. Págs. 34-35.

Respecto a la aplicación de un tratado anticonstitucional en el ámbito internacional, Carpizo manifiesta que "no lo debe aplicar el Estado aunque caiga en responsabilidad y lo que debe hacer en estos casos es denunciarlo o por algún otro método jurídico acabar con el monstruo que no tiene base constitucional para poder subsistir." (60)

En torno al presente tema, en nuestra Suprema Corte de Justicia se ha sentado la siguiente tesis jurisprudencial: "TRATADOS INTERNACIONALES, VALIDEZ DE LOS. El artículo 133 de nuestra Constitución, previene que'la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. -- Los jueces de cada Estado se sujetarán a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los Estados! Los estudiosos de nuestra Constitución, sostienen, invariablemente, que la misma Ley Suprema no fija la materia sobre la cual deben versar los tratados y convenciones que celebre el Gobierno: de la República; pero en lo que también están de acuerdo, es que la locución, 'y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma', se refieren a que las Convenciones y Tratados celebrados, no estén en pugna con los pre-

(60) Ibidem. p. 35.

Respecto a la aplicación de un tratado anticonstitucional en el ámbito internacional, Carpizo manifiesta que "no lo debe aplicar el Estado aunque caiga en responsabilidad y lo que debe hacer en estos casos es denunciarlo o por algún otro método jurídico acabar con el monstruo que no tiene base constitucional para poder subsistir." (60)

En torno al presente tema, en nuestra Suprema Corte de Justicia se ha sentado la siguiente tesis jurisprudencial: "TRATADOS INTERNACIONALES, VALIDEZ DE LOS. El artículo 133 de nuestra Constitución, previene que 'la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. -- Los jueces de cada Estado se sujetarán a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones y leyes de los Estados. Los estudiosos de nuestra Constitución, sostienen, invariablemente, que la misma Ley Suprema no fija la materia sobre la cual deben versar los tratados y convenciones que celebre el Gobierno de la República; pero en lo que también están de acuerdo, es que la locución, 'y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma', se refieren a que las Convenciones y Tratados celebrados, no estén en pugna con los pre-

(60) *Ibidem.* p. 35.

ceptos de la misma Ley Fundamental; es decir, que 'estén de acuerdo con la misma'. Es pues evidente, que todo tratado o convención celebrados por el Presidente de la República, así esté aprobado por el Senado, pero que contradiga o esté en oposición con los preceptos de la Constitución, en los puntos o actos en que esto acontezca, no debe tener eficacia jurídica." (61)

Por nuestra parte, consideramos acertadas las manifestaciones que sobre el punto expresa el Doctor Burgoa, lo cual está corroborado por la tesis jurisprudencial que antecede, en el sentido de que todas las convenciones o tratados que celebre el Presidente, directamente o por conducto de su cancillería (o quienes les otorgue poderes para ello), deben guardar armonía con la Constitución, sin trastocar en modo alguno lo que ella dispone en sus principios políticos fundamentales; por ello, cuando dichos instrumentos sean sometidos a la consideración del Senado de la República, éste debe ser muy escrupuloso y concienzudo en el examen de aquéllos a fin de que no sean contrarios a las disposiciones de nuestra Carta Magna, y en su caso, formularle al Ejecutivo las observaciones necesarias para que puedan ser aprobadas o no por la Cámara representativa de la Federación.

(61) TRATADOS INTERNACIONALES, VALIDEZ DE LOS. Tomo XCVI. 5a. Epoca. Amparo Penal en Revisión 7798/47. Vera José Antonio. - 11 de Junio de 1948. Unanimitad 4 V.

2.4.- CONVENIOS DE LA ORGANIZACION
INTERNACIONAL DEL TRABAJO
RATIFICADOS POR MEXICO .

Durante el tiempo en que México ha sido miembro de la Organización Internacional del Trabajo, ha ratificado 76 Convenios, de los cuales ha denunciado 7 por haber ratificado otros que los revisan; y uno, el 54, se encuentra en la categoría de los que no tienen el número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor, y que ya no podrá tener vigencia en virtud de que han entrado en vigor convenios que lo revisan; así, en nuestro país tienen vigencia un total de 68 convenios.

A continuación haremos referencia a los convenios de la O.I.T. a los que México se ha adherido, de acuerdo a la lista de ratificaciones del propio organismo. (62)

Convenio No. 6, sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919. Ratificación registrada: 20-05-37.

(62) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Lista de Ratificaciones por Convenio y por País. Ginebra, Suiza, 1992. pp. 10 y sig.

- Convenio No. 7, sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920. Ratificación registrada: 17-08-48.
- Convenio No. 8, sobre las indemnizaciones de desempleo - (neufregio), 1920. Ratificación registrada: 20-05-37.
- Convenio No. 9, sobre la colocación de la gente de mar, 1920. Ratificación registrada: 01-09-39.
- Convenio No. 11, sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921. Ratificación registrada: 20-09-37.
- Convenio No. 12, sobre la indemnización por accidente del trabajo (agricultura), 1921. Ratificación registrada: 01-11-37.
- Convenio No. 13, sobre la cerusa (pintura), 1921. Ratificación registrada: 07-01-38.
- Convenio No. 14, sobre el descanso semanal (industria), 1921. Ratificación registrada: 07-01-38.
- Convenio No. 16, sobre el examen médico de los menores - (trabajo marítimo), 1921. Ratificación registrada: 09-03-38.

- Convenio No. 17, sobre la indemnización por accidente del trabajo, 1925. Ratificación registrada: - 12-05-34.
- Convenio No. 19, sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925. Ratificación registrada: 12-05-34.
- Convenio No. 21, sobre la inspección de los emigrantes, 1926. Ratificación registrada: 09-03-38,
- Convenio No. 22, sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, 1926. Ratificación registrada: 12-05-34.
- Convenio No. 23, sobre la repatriación de la gente de mar, 1926. Ratificación registrada: 12-05-34.
- Convenio No. 26, sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928. Ratificación registrada: 12-05-34.
- Convenio No. 27, sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929. Ratificación registrada: 12-05-34.
- Convenio No. 29, sobre el trabajo forzoso, 1930. Ratificación registrada: 12-05-34.

Convenio No. 30, sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930. Ratificación registrada: 12-05-34.

Convenio No. 32, sobre la protección de muelle contra los accidentes (revisado), 1932. Ratificación registrada: 12-05-34. Convenio denunciado en virtud de la ratificación del convenio 152.

Convenio No. 34, sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933. Ratificación registrada: 21-02-38. Convenio denunciado en virtud de la ratificación del convenio 96.

Convenio No. 42, sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934, Ratificación registrada: 20-05-34.

Convenio No. 43, sobre las fábricas de vidrio, 1934. Ratificación registrada: 09-03-38.

Convenio No. 45, sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935. Ratificación registrada: 21-02-38.

Convenio No. 46, sobre las horas de trabajo (minas de carbón), 1935. (revisado). Ratificación registrada: 01-09-39.

- Convenio No. 49, sobre las reducciones de las horas de trabajo (fábricas de botellas), 1935. Ratificación registrada: 21-02-38.
- Convenio No. 52, sobre las vacaciones pagadas, 1936. Ratificación registrada: 09-03-38.
- Convenio No. 53, sobre los certificados de capacidad de los oficiales, 1936. Ratificación registrada: 01-09-39.
- Convenio No. 54, sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar, 1936. Ratificación registrada: 12-06-42.
- Convenio No. 55, sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de la gente de mar, 1936. Ratificación registrada: 15-09-39.
- Convenio No. 56, sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, 1936. Ratificación registrada: 01-02-84.
- Convenio No. 58, sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936. (revisado). Ratificación registrada 18-07-52.

- Convenio No. 62, sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937. Ratificación registrada: 04-07-41. Convenio denunciado en virtud de la ratificación del convenio 167.
- Convenio No. 63, sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938. Ratificación registrada: 16-07-42. Convenio denunciado en virtud de la ratificación del convenio 160.
- Convenio No. 80, sobre la revisión de los artículos finales, 1946. Ratificación registrada: 20-04-48.
- Convenio No. 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948. Ratificación registrada: 01-04-50.
- Convenio No. 90, sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948. (revisado). Ratificación registrada: 20-06-56.
- Convenio No. 95, sobre la protección del salario, 1949. Ratificación registrada: 27-09-55.
- Convenio No. 96, sobre las agencias retribuidas de colocación, 1949. (revisado). Ratificación registrada: 01-03-91.

- Convenio No. 100, sobre la igualdad de remuneración, 1951._
Ratificación registrada: 23-08-52.
- Convenio No. 102, sobre la seguridad social (norma mínima),
1952. Ratificación registrada: 12-10-61.
- Convenio No. 105, sobre la abolición del trabajo forzoso, -
1957. Ratificación registrada: 01-06-59.
- Convenio No. 106, sobre el descanso semanal (comercio y ofi
cinas), 1957. Ratificación registrada: 01
-06-59.
- Convenio No. 107, sobre poblaciones indígenas y tribuales,_
1957. Ratificación registrada: 01-06-59._
Convenio denunciado en virtud de la rati
ficación del convenio 169.
- Convenio No. 108, sobre los documentos de identidad de la -
gente de mar, 1958. Ratificación registra
da: 11-09-61.
- Convenio No. 109, sobre los salarios, horas de trabajo a --
bordo y dotación, 1958. (revisado). Wati
ficación registrada: 11-09-61.
- Convenio No. 110, sobre las plantaciones (y protocolo 1982)

1958. Ratificación registrada: 20-06-60.

Convenio No. 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958. Ratificación registrada: 11-09-61.

Convenio No. 112, sobre la edad mínima (pescadores), 1959. Ratificación registrada: 09-08-61.

Convenio No. 115, sobre la protección contra las radiaciones, 1960. Ratificación registrada: 19-10-63.

Convenio No. 116, sobre la revisión de los artículos finales, 1961. Ratificación registrada: 03-11-66.

Convenio No. 118, sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962. Ratificación registrada: 06-01-78.

Convenio No. 120, sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964. Ratificación registrada: 18-06-68.

Convenio No. 123, sobre la edad mínima (trabajo subterráneo) 1965. Ratificación registrada: 29-08-68.

- Convenio No. 124, sobre el exámen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965. Ratificación registrada: 29-08-68.
- Convenio No. 131, sobre la fijación de salarios mínimos, 1970. Ratificación registrada: 18-04-73.
- Convenio No. 134, sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970. Ratificación registrada: - 02-05-74.
- Convenio No. 135, sobre los representantes de los trabajadores, 1971. Ratificación registrada: 02-05-74.
- Convenio No. 140, sobre la licencia pagada de estudios, --- 1974. Ratificación registrada: 17-02-77.
- Convenio No. 141, sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975. Ratificación registrada: - 28-06-78.
- Convenio No. 142, sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975. Ratificación registrada: 28-06-78.
- Convenio No. 144, sobre la consulta tripartita (Normas in--

ternacionales del trabajo), 1976. Ratificación registrada: 28-06-78.

Convenio No. 150, sobre la administración del trabajo, 1978. Ratificación registrada: 10-02-82.

Convenio No. 152, sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979. Ratificación registrada: 10-02-82.

Convenio No. 153, sobre la duración del trabajo y períodos de descanso (transporte por carretera), - 1979. Ratificación registrada: 10-02-82.

Convenio No. 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981. Ratificación registrada: 01-02-84.

Convenio No. 160, sobre estadísticas del trabajo, 1985. Ratificación registrada: 18-04-88.

Convenio No. 161, sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985. Ratificación registrada: 17-02-88.

Convenio No. 163, sobre el bienestar de la gente de mar, -- 1987. Ratificación registrada: 05-10-90.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

- Convenio No. 164, sobre la protección de la salud y la asistencia médica (gente de mar), 1987. Ratificación registrada: 05-10-90.
- Convenio No. 166, sobre la repatriación de la gente de mar, 1987. (revisado). Ratificación registrada 05-10-90.
- Convenio No. 167, sobre seguridad y salud en la construcción, 1988. Ratificación registrada: 05-10-90.
- Convenio No. 169, sobre pueblos indígenas y tribales, 1989. Ratificación registrada: 05-09-90.
- Convenio No. 170. sobre los productos tóxicos, 1990. Ratificación registrada: 05-09-90.
- Convenio No. 172, sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares, 1991. Ratificación registrada: 07-06-93.

C A P I T U L O I I I .

L O S C O N V E N I O S 8 7 Y 9 8 D E L A O R G A N I Z A C I O N I N T E R N A C I O N A L D E L T R A B A J O .

El presente capítulo pone de relieve los antecedentes inmediatos que llevaron a la Organización Internacional del Trabajo a adoptar Convenios que normarán la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva, de los cuales, la Declaración Universal de Derechos Humanos es una base fundamental; se puntualiza, así mismo, el concepto que los estudiosos del tema, han expresado sobre la Libertad Sindical, y también se desarrolla el esfuerzo normativo que la O.I.T. ha desplegado en vía de Recomendaciones, sobre el tema que nos ocupa.

3.1.- L A D E C L A R A C I O N U N I V E R S A L D E D E R E C H O S H U M A N O S Y L A O I T .

"El tema de los derechos humanos ha cobrado importancia internacional, cada vez más creciente. Ordinariamente los derechos humanos eran una cuestión doméstica, y competía exclusivamente al Estado Tutelarlos. Los derechos del hombre brotan del derecho natural, son una emanación de éste, y se

positivaron en los ordenamientos internos desde fines del si glo XVIII, transformándose en preceptos claros, obligatorios para el Estado." En efecto, aún antes de ser regulados y re conocidos, estos derechos existían como inherentes a la persona humana como tal; sin embargo, "el derecho internacional de los derechos humanos, como sistema, con instituciones y con normas ciertas aceptadas por los Estados, principió a existir a partir de la II Guerra Mundial, en que surge un impulso idealista, altruísta, humanitario y racional para salvaguardar los derechos del hombre conculcados o amenazados por un gobierno." (63)

En efecto, en 1941 fué proclamada la famosa Carta del Atlántico, por el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica y el Primer Ministro Británico Winston Churchill en la cual se expresan cuatro libertades que reafirman la dignidad del individuo como ser humano, a saber: libres de necesidad, libres de temor, libres para expresarse, libres para abrazar cualquier religión; lo cual constituyó una reacción contra las feroces persecuciones a que estaban sometidos los individuos de los países del Eje, y simultáneamente,

(63) SEPULVEDA, César. Derecho Internacional. Editorial Porrúa. Decima Sexta Edición. México, 1991. Pág. 509.

la promesa y el reconocimiento de que sin bienestar no puede existir libertad, y mucho más en el fondo, la necesidad de la creación de una organización internacional que contara -- con métodos y procedimientos internacionales que tutelén las libertades básicas del hombre.

El movimiento internacional en pro de un sistema de derechos humanos, empieza prácticamente en nuestro suelo, en Chapultepec en 1945, en la Conferencia de Estados Americanos sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. Tal vez con exceso, pero también en alguna forma, proféticamente, la Conferencia de Chapultepec proclamó la Resolución XL, llamada 'Declaración de México', por la cual se encargaba al Comité Jurídico Interamericano un proyecto de Convención Regional sobre los derechos y deberes internacionales del hombre, y expedía la declaración IX, que proclamaba categóricamente " la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios consagrados en el derecho internacional para la salvaguardia de los derechos del hombre", y se pronunciaba por un sistema de protección internacional de esos derechos. De esa manera se reiteraba la vocación del Continente Americano hacia la libertad". (64)

Unas semanas más tarde a esta reunión, se verificó la Conferencia de San Francisco de la Organización de las Na

(64) Ibidem. pág. 510.

ciones Unidas, a la que concurrieron 20 países que habían estado en la de Chapultepec, conformando un poderoso bloque ante las demás naciones presentes, de tal manera que las ideas recientemente ventiladas por los Estados Americanos, influyeron de manera importante en la redacción de la Carta de la ONU, al reafirmarse en el preámbulo de ella, por ejemplo, "la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres"; y se declara la determinación de los pueblos para "promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad". Y dentro de los propósitos de la Carta, se enuncia la cooperación internacional "para el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción de raza, sexo, idioma o religión".

Una vez despertado el espíritu mundial en pro de los derechos humanos, en el seno de la ONU, el Consejo Económico y Social, con fundamento en los artículos 62 y 68 de la Carta, creó en 1946, en su Resolución 5(I), la Comisión de Derechos Humanos, integrada inicialmente por nueve miembros, y posteriormente por dieciocho, a la cual se le encomendó, entre otras cosas, la elaboración de una Declaración Universal de Derechos Humanos. Para ello la Comisión creó un Comité ad-hoc, quien del 24 de mayo al 18 de junio de 1948, redactó un proyecto que fué aprobado por el pleno de la Comisión, por unanimidad. Enseguida, la Declaración fué turnada

al Consejo Económico y Social para su examen y aprobación, la cual se produjo en sentido afirmativo; y por último, fué sometida a la Asamblea General, en su tercera sesión celebrada en 1948 en la Ciudad de París, quien la proclamó mediante la Resolución 217(III) de fecha 10 de diciembre de 1948; fué aprobada por 48 votos a favor y 8 abstenciones: República Socialista Soviética de Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Arabia Saudita, República Socialista de Ucrania, Unión Sudafricana, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia.

Debido a las circunstancias mundiales de esos momentos, no era posible darle un carácter jurídico obligatorio, y de manera prudente los Estados se conformaron con llamarla Declaración; pero concebida como una meta, a la cual se debía llegar más tarde, ya que ella misma se proclamaba "como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse".

La Declaración Universal de Derechos Humanos, reconoce los derechos civiles y políticos de todos los individuos, así como los derechos económicos, sociales y culturales que se desprenden del recientemente configurado concepto social del derecho.

De los derechos civiles, la Declaración enumera en sus primeros artículos el derecho a la vida, la libertad y a la seguridad personal; prohíbe la esclavitud, la tortura, y

los tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a no ser sometido a detención, prisión o destierro arbitrarios, - derecho a un proceso regular, presunción de inocencia y prohibición de aplicación de leyes y penalidades expedidas con posterioridad al hecho delictuoso; derecho a la intimidad y a poseer propiedades, derecho de libre tránsito; derecho al asilo y a una nacionalidad; derecho de formar una familia; - derecho de libre manifestación de las ideas; derecho de reunión y asociación pacíficas, y prohibición de obligar a pertenecer a determinada asociación. Respecto a la libertad de asociación en general, el artículo 20 expresa: '1.- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; 2.- Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación!.

Los derechos políticos están contemplados en el artículo 21 que establece el derecho del individuo 'a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos' y por ello se requirieron 'elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente', dice que 'la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público' y ella se expresará por el sufragio universal.

El artículo 22 estatuye los derechos económicos, - sociales y culturales que satisfagan a todos los individuos.

Los derechos laborales los contempla en sus números 23 y 24: "Artículo 23.- 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social; 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses. Artículo 24.- Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas. -

Así mismo, también preceptúa que todo individuo tiene derecho a un régimen de seguridad social (art. 25). El derecho a la educación gratuita lo contempla en su artículo 26. Preconiza, en su artículo 27, el derecho a la cultura.

Sin embargo, en cuanto al ejercicio y disfrute de sus libertades, el individuo está limitado por una ley que emita el Estado, la cual tiene el único objeto de asegurar el debido reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.'

Y finaliza diciendo en su artículo 30: 'Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración'.

En virtud de que esta Declaración despertó, al seno de la D.I.T., un gran impulso al espíritu de normatividad en materia de derechos humanos, y específicamente sobre libertad sindical, se empezaron a adoptar diversos instrumentos destinados a protegerla; por ello se hizo necesario también, garantizar su aplicación y cumplimiento. Esto se logra cuando la Organización, de común acuerdo con el Consejo Económico y Social de la ONU, crea en 1950 la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical.

Conforme al mandato conferido, esta Comisión examina las quejas formuladas sobre violaciones de los derechos sindicales. Sin embargo en su labor, se enfrentaba a la limitación de sólo poder actuar con la autorización del Estado respectivo. Por ello, en noviembre de 1951, el Consejo de Administración de la OIT, creó el Comité de Libertad Sindical, de carácter tripartita, compuesto por nueve miembros del proprio Consejo; se encargaría de examinar las quejas, sin que sea necesario el consentimiento de los países interesados. - "Dicho Comité ha funcionado sin interrupción desde entonces,

y sus conclusiones y recomendaciones sobre los casos examinados, constituyen no sólo un elemento importante en el sistema de control de la aplicación de los principios de libertad sindical, sino que también forman el cuerpo de una especie de jurisprudencia que permite evaluar el alcance de dichos principios en las situaciones concretas más diversas." (65)

Tanto la Declaración de Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados éstos últimos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1966 y que entraron en vigor en 1976, consagran garantías fundamentales en materia de libertades públicas, que observan íntima relación con los derechos sindicales; en efecto, los distintos órganos de la OIT, en muchas ocasiones han puesto de relieve que "los derechos y las garantías que establecen los convenios sobre la libertad sindical sólo puede ejercerse cuando se respetan los humanos fundamentales, pues el disfrute efectivo de los derechos sindicales supone que se garanticen a los ciudadanos las libertades públicas." (66)

(65) DEVEALI, Mario. Ob. Cit. Tomo V. Pág. 887.
 (66) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Libertad - Sindical y Negociación Colectiva. -- Conferencia Internacional del Trabajo. 69a. Reunión. Ginebra, Suiza, -- 1983. Pág. 20.

3.2.- LIBERTAD DE SINDICACION .

CONCEPTO .

Como punto de partida a este apartado, es menester mencionar que la palabra 'Libertad' proviene del latín 'libertas- atis', que indica la condición del hombre no sujeto a esclavitud.

La libertad, en sentido jurídico, "es la posibilidad de actuar conforme a la ley. El ámbito de la libertad jurídica comprende: obrar para cumplir las obligaciones, no hacer lo prohibido, y hacer o no hacer lo que no esté prohibido ni mandado. Esta concepción supone que la ley es un mandato racional, de modo que el actuar conforme a la ley equivale a actuar conforme a la razón. Esta equivalencia se da propiamente en la ley natural, lo cual no es más que lo que la misma razón prescribe al hombre como norma de obrar en orden a su perfeccionamiento integral (.....). La libertad jurídica en relación al derecho positivo, consiste en la posibilidad de obrar conforme a la ley positiva en tanto ésta sea conforme con la ley natural. Entendida así, la libertad jurídica implica la posibilidad de resistencia frente a la ley injusta." (67)

(67) UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI. México, 1984. Jorge Adame Goddard. - Pág. 65.

Por lo que respecta a la libertad de asociación, - el Diccionario jurídico mexicano, apunta: "I.- Es el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades a la protección de sus intereses comunes" (68) Asimismo, "el derecho de libre asociación, al igual que muchos otros derechos humanos, deriva de la necesidad social de solidaridad y asistencia mutua. De ahí que el ejercicio del derecho de asociación se traduzca en la constitución de asociaciones de todo tipo que, con personalidad jurídica propia y una cierta continuidad y permanencia, habrán de servir al logro de los fines, a la realización de las actividades y a la defensa de los intereses coincidentes de los miembros de las mismas." (69)

De la incidencia de los variados tipos de expresión del derecho de asociación en la vida política, económica, social y cultural del país, se colige la importancia que este derecho fundamental reviste, y del cual una manifestación específica, lo constituye la libertad sindical.

Al respecto, el maestro De la Cueva, hace una clara distinción, ya que la libertad sindical "se ocupa de una

(68) Ibidem. pág. 72.

(69) Idem.

libertad concreta, el estudio, defensa y mejoramiento de las condiciones de trabajo (.....) la libertad general de asociación es un derecho que se concede contra el poder público, en cambio la libertad sindical es un derecho de una clase social frente a otra." (70)

La libertad sindical reafirma el derecho de los individuos a asociarse e impone "un deber negativo del estado de dos facetas, no estorbar la libre sindicación y no obstruccionar la lucha del trabajo contra el capital; un deber positivo al capital, consignado magníficamente en el artículo 387 de la Ley: 'el patrono que emplee trabajadores miembros de un sindicato tendrá obligación de celebrar con éste, cuando lo solicite, un contrato colectivo'; y un deber positivo al Estado: obligar a los empresarios a la celebración de dicho contrato." (71)

Diversos tratadistas extranjeros han vertido su opinión respecto a la libertad sindical, por lo cual, algunas de ellas, destacaremos a continuación: los españoles Bayón Chacón y Perez Botija, señalan que la libertad de sindi

(70) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Porrúa. México, 1991. Págs. 241 y 242.

(71) Ibidem. Pág. 243.

cación consiste, en su significación estricta, en el derecho del trabajador y del empresario de sindicarse o no sindicarse, y, en caso afirmativo, de poder en los regímenes pluralistas, escoger entre uno y otro sindicatos. Consecuencia inmediata de la libertad de sindicación es la de abandonar el sindicato, por tanto, la libertad de sindicación positiva se manifiesta en un acto de afiliación; la negativa, en una abstención o en un acto de retirada o baja.

Otro español, Antonio Ojeda, define a la libertad sindical como el derecho fundamental de los trabajadores a agruparse establemente para participar en la organización de las relaciones productivas.

Por su parte, el también español, José Barrionuevo publicó un artículo: "los sindicatos y las asociaciones de empresarios", en el que manifiesta que la libertad sindical, se sustenta en dos bases esenciales, una de carácter colectivo: el derecho a fundar u organizar sindicatos, y otra de carácter individual: el derecho de afiliarse al sindicato que se prefiera o, el de no afiliarse a ninguno.

Tratadistas franceses, también se han pronunciado respecto a la libertad sindical, entre ellos, Camerlynck y Lyon-Caen, expresan que consiste para cada persona en la fa

cultad 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. Paul Pic opina que todo patrono y todo obrero tienen la libertad de trabajar aisladamente o de entrar a un sindicato (.....), también para abandonarlo.

El jurista italiano Lionello Levi, dice que la libertad sindical significa ausencia de impedimentos a la constitución, la organización, la acción del sindicato, cuando éste se mueva en el respeto de derechos reconocidos en los ordenamientos a otros sujetos y sin invadir la esfera jurídica de los demás, y vista desde dos aspectos, el positivo indica la libertad de promover y de constituir asociaciones sindicales, así como de pertenecer a las asociaciones ya constituidas; el negativo se concreta a la libertad de no adherirse a una determinada asociación. (72)

En nuestro país, Don Vicente Lombardo Toledano, expresa que la "libertad sindical es en México (.....), 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.(73)

(72) Citados por LASTRA LASTRA, José Manuel. Derecho sindical. Porrúa, México, 1991. Págs. 267 y 268.

(73) LOMBARDO TOLEDANO, Vicente. La Libertad Sindical en México. Universidad Obrera de México, 1974. Pág. 25.

Néstor de Buen, considera a la libertad sindical como "un derecho clasista, colectivo, destinado solamente a una categoría de sujetos de relevancia social." (74)

Por su parte Euquerio Guerrero, indica que la libertad sindical implica dos cuestiones, "dejar al trabajador en la posibilidad de formar parte de un sindicato o no y, respetar el derecho que tienen para separarse de él cuando así le convenga." (75)

El maestro Oscar Ramos Alvarez, al referirse específicamente a nuestra legislación laboral, dice que la libertad sindical en México, implica tres aspectos: Libertad positiva, por la cual el trabajador "puede decidir si se asocia a un determinado sindicato (...), libertad activa. Libertad Negativa, el mismo derecho de libertad se manifiesta para no ser miembro de un sindicato (...), y Libertad de Separación: la libertad negativa puede ejercerse después de haber ingre

-
- (74) DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. - Tomo II. Quinta Edición. Porrúa, México, 1983. Pág. 537.
- (75) GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Decima séptima Edición. México. Porrúa, 1990. Pág. 282.

sado a un sindicato para unirse a otro o a ninguno." (76)

El laboralista Doctor José Dávalos Morales, también vierte su opinión, "la libertad de sindicalización debe verse desde dos perspectivas: como la posibilidad de formar parte de un sindicato, y como la opción de no formar parte de él, quedando incluida en este último supuesto la posibilidad de separarse del sindicato en el momento en que se desee." (77)

De esta manera, vemos que el concepto de libertad sindical, tiene consenso no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial, como quedó corroborado por lo que al respecto se plasmó en los artículos 20 y 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; por lo que de manera clara, nuestra Ley Federal del Trabajo en su artículo 358, declara: 'A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él.'

-
- (76) RAMOS ALVAREZ, Oscar Gabriel. Sindicatos, Federaciones y Confederaciones en las Empresas y en el Estado. México. Trillas. 1991. Págs. 16 y 17.
- (77) DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho -- del Trabajo. Porrúa, México, 1988. Pág. 91.

FALTA PAGINA

No.....97.....

3.3.- E L C O N V E N I O 8 7 .

En el año de 1947, la Organización Internacional del Trabajo, recibió del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, un proyecto y una memoria que a su vez le fueron entregados a éste por la Federación Sindical Mundial y por la Federación Americana del Trabajo, respectivamente; de ellos, la Conferencia en su Trigésima Reunión, adoptó una Resolución sobre la libertad sindical y la Protección del Derecho de sindicación y de Negociación Colectiva.

Sin embargo, el Consejo Económico y Social continuó solicitando a la OIT que elaborara varios proyectos en esa materia y que pudieran ser cristalizados en la adopción de uno o varios Convenios. De tal manera que la Trigésima Primera Reunión de la Conferencia, verificada en el año de 1948, discutió primero, y después adoptó el Convenio número 87, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948.

Establece, este convenio, varios principios destinados a garantizar a los trabajadores y empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación frente a las autoridades públicas. La siempre respetable Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, opina que son cuatro garantías que a este respecto contiene: "la primera tien

de a conferir a todos los trabajadores y empleadores el derecho a constituir, sin autorización previa, las organizaciones que estimen convenientes, así como el derecho a afiliarse a esas organizaciones. La segunda garantía protege el derecho de las organizaciones a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. La tercera garantía protege a las organizaciones contra su disolución o suspensión por vía administrativa. Y, por último, se prevé la garantía del derecho de las organizaciones a constituir federaciones y confederaciones, así como el derecho a afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores. Las federaciones y confederaciones gozan de las mismas garantías que sus organizaciones constituyentes." (78)

También el Convenio prevé dos cláusulas adicionales de protección, la primera referente a la personalidad jurídica de las organizaciones, federaciones y confederaciones; prohíbe que su adquisición se sujete a condiciones que limiten las garantías antes citadas; la segunda se refiere a que la legislación nacional no será aplicada si menoscaba las garantías previstas en el mismo.

(78) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Ob.--

Cit. pág. 19.

Los derechos que el Convenio establece son ampliamente reconocidos en virtud de que sus destinatarios son tanto los trabajadores como los empleadores, sin ninguna distinción, y aplicables a todos los sectores de la producción, y en lo que respecta a las fuerzas armadas y a los cuerpos policíacos, queda a la legislación doméstica establecer la medida de su aplicación.

El Convenio garantiza, tanto a trabajadores como empleadores, el libre ejercicio del derecho a sindicalizarse sin intervención alguna del poder público. Así mismo, impone a los Estados que lo ratifiquen, la obligación de tomar las medidas necesarias tendientes a la prevención de injerencias a las organizaciones, por parte de individuos, otras organizaciones o autoridades públicas.

Es importante señalar que el Convenio 87, ha sido ratificado por México ante la Organización Internacional del Trabajo, con fecha primero de abril de 1950; habiendo sido publicada su ratificación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de enero del mismo año.

A continuación, traemos a consideración el texto completo del citado Convenio:

CONVENIO SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACION, 1948. (número 87)

ARTICULO 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

ARTICULO 2

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

ARTICULO 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 abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal.

ARTICULO 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

ARTICULO 5

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

ARTICULO 6

Las disposiciones de los artículos 2, 3, y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y empleadores.

ARTICULO 7

La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.

ARTICULO 8

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y -- sus organizaciones respectivas, están obligados, lo mismo -- que las demás personas o las colectividades organizadas, a -- respetar la legalidad.

2. La legislación nacional no menoscabará ni será_ aplicado de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

ARTICULO 9

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía_ las garantías previstas en el presente Convenio.

2. De conformidad con los principios establecidos_ en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las -- fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

ARTICULO 10

En el presente Convenio, el término "organización" significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de -- los trabajadores o de los empleadores.

ARTICULO 11

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se - obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas - para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación. (79)

(79) Ibidem. págs 169, 170 y 171.

3.4.- E L C O N V E N I O 9 8 .

En virtud del clima que reinaba en 1949, tanto a nivel mundial como en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, después de la adopción del Convenio número 87, la Conferencia, en su Trigésima Segunda Reunión, adoptó el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (número 98).

Es indispensable señalar que pese al tiempo que ha transcurrido desde que éste Convenio fue adoptado, México, - en su calidad de Miembro de la Organización, no lo ha ratificado.

El Convenio 98 otorga garantías a los derechos sindicales en dos aspectos fundamentales: por un lado garantiza el derecho de los trabajadores a sindicarse frente a los empleadores, en virtud de que contiene específicas disposiciones para proteger individualmente al trabajador contra actos de discriminación antisindical, así como para la protección de las organizaciones, tanto de trabajadores como de empleadores, contra la injerencia entre ellas mismas; y por el otro, el fomento a la negociación colectiva voluntaria.

De la misma forma en que el Convenio 87 lo hace, este instrumento autoriza a los gobiernos de los Estados

Miembros para que determinen en qué medida las garantías previstas por él, se apliquen a las fuerzas armadas o a la policía.

Por lo que respecta a los funcionarios a los que - sin distinción se aplica el Convenio 87, el que ahora nos -- ocupa, no trata sobre las situaciones de los funcionarios públicos, sin que deba interpretarse de ninguna manera en menoscabo de sus derechos o su estatuto.

Al efecto, la Comisión de Expertos en Aplicación - de Convenios y Recomendaciones, emite su autorizada opinión, en el sentido de que "si bien cabe admitir que el concepto - de funcionario público varía en cierta medida según los sistemas jurídicos, la exclusión del campo de aplicación del -- Convenio de las personas empleadas por el Estado o en el sector público, pero que no actúen como órganos del poder público (aunque se les haya conferido un estatuto idéntico al de los funcionarios públicos que ejercen actividades propias de la administración del Estado), es contraria al sentido del - Convenio..... este sentido se refleja en forma más clara todavía en el texto inglés del artículo 6 del Convenio, el -- cual autoriza solamente la exclusión de los funcionarios 'engaged in the administration of the state' (es decir, empleados en la administración del Estado)". (80)

(80) Ibidem. pág. 103.

De tal suerte, que no acepta que algunas categorías de trabajadores empleados por el Estado, queden al margen de los beneficios del Convenio por el hecho de identificarse como funcionarios públicos que realizan actividades propias de la administración del Estado, so pena de limitar en forma importante los beneficios que otorga el Convenio.

Sólo podría excluirse del campo de aplicación de éste instrumento a los "funcionarios que ejercen actividades propias de la administración del Estado (funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables)."
" (81)

Por lo tanto, el Convenio que se analiza, sí se aplica para los funcionarios que laboran con la calidad de auxiliares de los arriba mencionados, así como a "las demás personas empleadas por el Estado, las empresas públicas o las instituciones públicas autónomas." (82)

Enseguida, citamos el Convenio número 98, en forma textual.

(81) Idem.

(82) Idem.

CONVENIO SOBRE EL DERECHO DE SINDICACION Y DE NEGOCIACION COLECTIVA, 1949 (número 98).

ARTICULO 1

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;

b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

ARTICULO 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice -

directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su --
constitución, funcionamiento o administración.

2. Se consideran actos de injerencia, en el senti-
do del presente artículo, principalmente, las medidas que --
tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de tra-
bajadores dominadas por un empleador o una organización de -
empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, -
organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas_
organizaciones bajo el control de un empleador o de una orga-
nización de empleadores.

ARTICULO 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condi-
ciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garanti-
zar el respeto al derecho de sindicación definido en los ar-
tículos precedentes.

ARTICULO 4

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condicio-
nes nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y
fomentar entre los empleadores y las organizaciones de emple-
pleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajado-
res, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos --
de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por me

dio de contratos colectivos, las condiciones de empleo,

ARTICULO 5

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.

2. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este -- Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio.

ARTICULO 6

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

3.5.- ALGUNAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES DEL TRABAJO .

Como ya hemos visto anteriormente, la labor normativa de la Organización Internacional del Trabajo en materia de libertad sindical y negociación colectiva, ha llegado a su más alta expresión con la adopción de los Convenios 87 y 98; sin embargo, en forma paralela también ha adoptado varias Recomendaciones que observan estrecha relación con los Convenios mencionados, y coadyuvan con una real aplicación entre los países miembros, de los mencionados Convenios, aún cuando éstos no hayan sido ratificados, en razón de su propia naturaleza jurídica.

Al efecto, podemos mencionar los siguientes: (83)

La Recomendación sobre los contratos colectivos 1951 (número 191), que trata sobre el procedimiento de las negociaciones colectivas; la definición de los contratos colectivos, sus efectos, su extensión, su interpretación y el control de su aplicación.

La Recomendación sobre la conciliación y el arbi

(83) Ibidem. Cfr. págs. 3, 4, 6 y 7.

traje voluntarios, 1951 (número 92), destinada a fomentar el establecimiento de organismos de conciliación voluntaria, -- con igual representación de empleadores y trabajadores; subraya el carácter voluntario del procedimiento de conciliación y arbitraje, precisando que ninguna de sus disposiciones podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo al derecho de huelga.

La Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (número 94), de la cual su finalidad, es fomentar esta práctica al interior de la empresa.

La Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (número 113), que trata sobre la consulta a niveles elevados: entre autoridades públicas, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores; la cual debería tener como objetivo general el fomentar la comprensión mutua entre ellos, como entre las propias organizaciones.

La Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (número 130), estipula las funciones de las organizaciones, y de sus representantes, tanto de trabajadores como empleadores, en el examen de las reclamaciones presentadas por los trabajadores al interior de la empresa.

La Recomendación sobre los representantes de los -

trabajadores, 1971 (número 143), protege a tales representantes, sindicales o electos por los trabajadores de la empresa, contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluyendo el despido, por ser representantes, por su actividad, por su afiliación al sindicato o a su participación en la actividad sindical; también dispone que los representantes deben disfrutar de facilidades en la empresa para desempeñar rápida y eficazmente sus funciones.

La Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (número 149) reconoce los principios fundamentales de la libertad sindical y del derecho de sindicación de los trabajadores rurales; dispone que los Estados deben adoptar y aplicar una política que tienda a fomentar la constitución de organizaciones rurales, eliminando obstáculos que existan para su creación, desarrollo y desempeño de sus actividades propias; así como las discriminaciones de carácter legislativo y administrativo de que pudieran ser objeto tales organizaciones y sus afiliados.

La Recomendación sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, 1978 (número 159) fue adoptada con el fin de tener en cuenta las dificultades con que se enfrentan los empleados públicos en el ejercicio de sus derechos sindicales.

La Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (número 163) contribuye a realizar los objetivos de ciertas normas adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo y en específico, sobre los principios generales enunciados en el artículo 4 del Convenio número 98, por medio de apropiadas medidas fundadas en tales normas, las cuales tienen por objeto fomentar la negociación colectiva de manera libre y voluntaria.

En ellas, se observa el importante papel que juegan dentro de la normatividad a que están sujetos todos los Estados Miembros de la OIT., ya que sin tener la fuerza obligatoria de los Convenios, los orientan en su propia actuación interna y en la expedición, modificación, abrogación o derogación de sus leyes, así como sus adiciones necesarias - con miras a ratificar y obligarse con ello, a la observancia de los Convenios Internacionales emanados de la Organización Internacional del Trabajo.

C A P I T U L O I V .

L A L E Y F E D E R A L D E L T R A B A J O Y L D S C U N V E N I O S 8 7 Y 9 8 .

El presente apartado, refiere de manera suscita los antecedentes de nuestra legislación laboral, la normatividad vigente constitucional y reglamentaria que rige las relaciones laborales, fundamentalmente en lo relativo al derecho de libertad sindical y negociación colectiva; así como los precedentes jurídicos que se han sentado, tanto a nivel local como en el seno de la propia OIT, respecto de éstos dos aspectos mencionados y que se engloban como aspectos comparativos entre la legislación vigente y su real aplicación en la práctica por parte de sus destinatarios. De tal suerte que se pretende explicar las razones de carácter jurídico por las que nuestro país ha omitido ratificar el Convenio número 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación collectiva, 1943, de la Organización Internacional del Trabajo, ofreciendo algunas alternativas para que nuestra legislación esté en aptitud de guardar armonía con lo dispuesto por tal instrumento internacional y con ello abrir las puertas a su ratificación sin traba legal que se oponga.

4.1.- BREVES ANTECEDENTES DE LA LEY.

En este inciso, no podemos soslayar los importantes antecedentes registrados sobre la evolución que a lo largo de la historia, ha tenido el derecho del trabajo en México; sin embargo quedaría fuera del propósito de este trabajo relatar detalladamente las peripecias que desde sus primeros antecedentes habían de acaecer hasta los tiempos presentes. De ahí que la exposición que sigue sólo sea una presentación somera de su evolución.

Antes de la promulgación de la Constitución de '17 existían varios ordenamientos jurídicos dispersos en los que se delimitaban ciertos derechos a la población trabajadora, presentándose la situación, sin embargo, de una casi nula aplicación de los mismos; fué por ello que el constituyente consideró necesario que fuera elevado a nivel constitucional el renglón de los derechos del trabajo.

En efecto, al triunfar en nuestro país la causa revolucionaria el 15 de julio de 1914, con el abandono del poder por parte del General Huerta, los jefes de las tropas constitucionalistas empezaron a dar forma a un incipiente derecho del trabajo; así ese año, el 8 de agosto, se decretó en Aguascalientes la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, también se impuso el descanso semanal y se prohibió cualquier reducción en los salarios. El 15 de septiem

bre, en San Luis Potosí, se dictó un decreto que fijaba los salarios mínimos. Mientras tanto en Tabasco, el 19 de septiembre, se fijó el salario mínimo, se redujo la jornada de trabajo a 8 horas y fueron canceladas las deudas de los campesinos. En Jalisco se expidió un decreto sobre la jornada de trabajo, descenso semanal obligatorio y derecho a vacaciones. Así mismo, el 17 de octubre se "publicó el decreto que merece el título de primera ley del trabajo de la Revolución constitucionalista, substituido y superado por el de 28 de diciembre de 1915: jornada de trabajo de nueve horas, prohibición del trabajo de los menores de nueve años, salarios mínimos en el campo y en la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, aceptación de la teoría del riesgo profesional y creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje." (84)

El 4 de octubre de 1914, en Veracruz se impuso el descanso semanal, y 15 días más tarde se expidió la Ley del Trabajo del Estado, de gran resonancia en la República, que aseguraba: jornada máxima de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo; contemplaba la teoría del riesgo profesional escuelas primarias sostenidas por los empresarios, la inspección del trabajo y la reorganización de la justicia obrera. Al año siguiente en dicha entidad, se promulgó la primera

(84) DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit. T. 1. pág. 45.

bre, en San Luis Potosí, se dictó un decreto que fijaba los salarios mínimos. Mientras tanto en Tabasco, el 19 de septiembre, se fijó el salario mínimo, se redujo la jornada de trabajo a 8 horas y fueron canceladas las deudas de los campesinos. En Jalisco se expidió un decreto sobre la jornada de trabajo, descanso semanal obligatorio y derecho a vacaciones. Así mismo, el 17 de octubre se "publicó el decreto que merece el título de primera ley del trabajo de la Revolución constitucionalista, substituido y superado por el de 28 de diciembre de 1915: jornada de trabajo de nueve horas, prohibición del trabajo de los menores de nueve años, salarios mínimos en el campo y en la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, aceptación de la teoría del riesgo profesional y creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje." (84)

El 4 de octubre de 1914, en Veracruz se impuso el descanso semanal, y 15 días más tarde se expidió la Ley del Trabajo del Estado, de gran resonancia en la República, que aseguraba: jornada máxima de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo; contemplaba la teoría del riesgo profesional escuelas primarias sostenidas por los empresarios, la inspección del trabajo y la reorganización de la justicia obrera. Al año siguiente en dicha entidad, se promulgó la primera

(84) DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit. T. 1. pág. 45.

ley de asociaciones profesionales de la República.

En 1915, en el Estado de Yucatán, el General Salvador Alvarado "expidió las leyes que se conocen con el nombre de 'Las cinco hermanas': agraria, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo, en un intento de socialización de la vida. La Ley del trabajo reconoció y declaró algunos principios básicos que más tarde integrarían el Artículo 123 de la Constitución..." (85)

En Coahuila, en septiembre de 1916, el gobernador emitió un decreto que creaba dentro de los departamentos gubernamentales, una sección del trabajo; y un mes después, publicó una ley de la materia, que trataba los accidentes de trabajo y la participación de los obreros en las utilidades de la empresa.

Así las cosas, con fecha 14 de septiembre de 1916, Don Venustiano Carranza convocó a elecciones populares para la integración de una asamblea constituyente que diera forma al contenido de la futura Constitución. En ese mismo año, ya instalada dicha asamblea, los debates en torno al contenido constitucional fueron desarrollándose acalorada y a veces escandalosamente en cada uno de los temas; específicamente so-

(85) Ibidem. pág. 46.

bre la materia laboral, el artículo 73 fracción X, sólo se limitaba a autorizar al poder legislativo para regular la materia del trabajo. El artículo 5o. en su proyecto, era una copia del texto de su antecesora (Constitución de 1857), ya agregándole un párrafo que limitaba la obligatoriedad del contrato de trabajo a un año; sobre tal contenido, su primera discusión se llevó a cabo el 26 de diciembre, donde la comisión redactora, acordó aplazar su estudio para el debate del título de las facultades del Congreso, y le agregó otro párrafo consignando la jornada máxima de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres y el descanso hebdomadario.

De las subsecuentes discusiones de este proyecto de artículo 5o., se desprendió de la asamblea la idea de que se plasmara en un título especial lo relativo a los derechos del trabajador; el diputado José Natividad Macías, pronunció un discurso que alentó esta idea, resultando de ello la creación de una comisión redactora del proyecto de nuevo título del trabajo, la cual fué integrada por el propio Macías, Pastor Rouaix, el licenciado Lugo y el diputado De los Ríos. Dicha comisión elaboró un anteproyecto que sometió a la discusión con un grupo de diputados y de ello derivó un proyecto que inmediatamente se pasó a la Comisión del Congreso respectiva, la que a su vez, la presentaría a la Asamblea General en su quincuagésima sesión ordinaria celebrada el 23 de enero de 1917, en la que se discutió tanto el proyecto de artí-

culo 5o. como el 123; del primero se reservó su votación para más tarde y del segundo se propusieron cambios, modificaciones y adiciones y después de una discusión muy breve, se sometió a votación nominal, de la cual se pronunciaron por la afirmativa 163 diputados, "había nacido así el primer precepto que a nivel constitucional otorgó derechos a los trabajadores. México pasaba a la historia como el primer país que incorporaba las garantías sociales a una constitución." (86)

El Artículo 123, enmarcado en el Título Sexto, denominado del Trabajo y de la Previsión Social, aprobado por el constituyente de 17, decía en su parte introductoria: '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 y de una manera general, todo contrato de trabajo.'

De dicha facultad los poderes legislativos estatales, a partir de 1918 y hasta el año de 1928, expidieron diversos ordenamientos en materia laboral. La primera Ley del Trabajo, en México y el continente Americano, fue la que se expidió en el Estado de Veracruz el 14 de enero de 1918, cu-

(86) DE BUEN LOZANO, Néstor. Ob. Cit. T. II. p. 318.

ya importancia radica en que sirvió de precedente para la elaboración de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

"La ley del trabajo de Veracruz produjo grandes beneficios: el reconocimiento pleno de la libertad sindical y del derecho de huelga ayudó eficazmente al desarrollo del movimiento obrero, que es, desde entonces, uno de los más fuertes y aguerridos de la República, y las disposiciones sobre el salario y en general, sobre las condiciones de trabajo, aunadas a la política de los primeros gobernadores, contribuyeron a la elevación de las formas de vida de los hombres." (87)

De la emisión de distintas leyes y decretos en materia laboral, nos dice el maestro De la Cueva, surgieron inquietudes y rumores en todos los niveles de la sociedad que decían: "la República es un enjambre de leyes que dan a los trabajadores tratamientos distintos, situación que implica la negación del principio democrático de la igualdad de derechos y beneficios (...), algunos conflictos colectivos y huelgas se extendían a dos o más entidades federativas, ninguna de las cuales podía intervenir, porque sus decisiones carecían de eficacia fuera de sus fronteras." (88)

(87) DE LA CUEVA, Mario. Ob. Cit. pág. 51.

(88) Ibidem. pág. 53.

Esta situación se hacía insostenible, por lo que el 6 de septiembre de 1929, se reformó la introducción del Artículo 123, disponiendo que la Ley del Trabajo sería unitaria para todos los Estados y sería expedida por el Congreso de la Unión, cuya aplicación correspondiera a las autoridades federales y locales en virtud de una delimitación de competencias. Esta reforma generaba el camino para la creación y expedición de una Ley Federal del Trabajo, de aplicación para toda la República.

Realmente el primer antecedente de una Ley Federal del Trabajo, lo constituye el 'Proyecto de Código Federal del Trabajo', publicado por la C.T.M., el cual surgió de una asamblea obrero-patronal reunida en la Ciudad de México en el año de 1928.

Una vez publicada la citada reforma constitucional, el Presidente Emilio Portes Gil envió al Congreso Federal un Proyecto de Código Federal del Trabajo, el cual fue desarrollado por los juristas Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñárritu, que fue rechazado finalmente porque incluía el principio de sindicación única y el arbitraje obligatorio de las huelgas.

Fue hasta el año de 1931, cuando la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, cuyo titular era el licenciado Aarón Sáenz, quien formó una comisión redactora integrada

por los licenciados Eduardo Suárez, Aquiles Cruz y Cayetano Ruiz García, la cual elaboró un nuevo proyecto, no de Código sino de Ley, que fué sometido a discusión en el Consejo de Ministros y posteriormente enviada al Congreso de la Unión, en cuyo seno fué objeto de un amplio debate, y después de un buen número de modificaciones, fué aprobada la Ley Federal del Trabajo por el Congreso, y promulgada el 18 de agosto de 1931 por el Presidente Pascual Ortiz Rubio.

Aquí cabe hacer mención que por decreto de 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de diciembre de 1960, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, se creó el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional integrado por catorce fracciones la cual facultaba al Congreso de la Unión para expedir una Ley Del Trabajo que regiría entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores; más tarde cambiado el texto para regir entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito federal y sus trabajadores, lo que dió paso a la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, - reglamentaria del Apartado en comento.

El artículo 14 transitorio de la Ley Federal del Trabajo, derogó todas las leyes y decretos expedidos en esta materia por las legislaturas estatales y el Congreso de la Unión, con anterioridad a la vigencia de aquélla, la que

como todo ordenamiento normativo, al paso de los años, su frió reformas y adiciones en su texto original; estuvo en vi gor hasta el 30 de abril de 1970, fecha en que cedió su lu gar a una nueva Ley que finalmente la derogó.

En ocasión de ello, el maestro De la Cueva refiere "la elaboración de la nueva Ley Federal del Trabajo configuró un proceso democrático de estudio y preparación de una ley social, un precedente de la mayor trascendencia para el ejercicio futuro de la función legislativa. Precisamente por que la ley del trabajo es el punto de partida para el desenvolvimiento de los principios de justicia social que brotan del artículo 123, su consulta y discusión públicas con las fuerzas activas de la vida nacional, trabajadores, patrones y sindicatos, escuelas de derecho e institutos jurídicos y económicos, autoridades del trabajo, y en general, con los representantes de los intereses nacionales, constituyen una auténtica consulta y un debate con el pueblo, un procedimiento que de continuarse en ocasión de otras leyes, producirá una legislación cada vez más próxima a la conciencia del pueblo, titular único de la soberanía y de todos los poderes públicos." (80)

En 1960 el Presidente Adolfo López Mateos integró una comisión con el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Licenciado Salomón González Blanco, los Presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Federal y del Distri

(80) Ibidem. pág. 55.

to Federal, Licenciada María Cristina Salmorán de Tamayo y Ramiro Lozano, respectivamente, así como con el ilustre catedrático Don Mario de la Cueva, a fin de que prepararan un anteproyecto de ley del trabajo.

Iniciados los trabajos, ésta comisión envió al Presidente de la República un proyecto de reformas a las fracciones II, III, VI, IX, XXII y XXXI del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, como requisitos indispensables para poder armonizarlos con el proyecto de nueva Ley. La iniciativa de reforma constitucional, fué enviada al Congreso de la Unión en diciembre de 1961, la cual no fué aprobada sino hasta el mes de noviembre del siguiente año. En ese mismo año de 1962, también fue enviada una iniciativa presidencial para la reforma de la Ley de 1931, sin embargo ésta no prosperó en el Congreso de la Unión.

Es hasta el año de 1967, cuando nuevamente el Presidente en turno, Licenciado Díaz Ordaz, integró otra comisión con las mismas personas que la anterior, con la inclusión del licenciado Alfonso López Aparicio, para que fungiera como secretario de la misma, a fin de que se preparara un segundo proyecto. Tal comisión se reunió diariamente en la casa del maestro de la Cueva y finalmente, a principios de 1968 se concluyó el proyecto, lo cual fué informado por el Secretario del Trabajo al Presidente de la República, quien envió en primera instancia al que llamó 'Anteproyecto', a to

dos los sectores interesados con el objeto de que opinaran y formularan observaciones al mismo; los sectores de trabajadores le dirigieron abundante material sobre sus observaciones; no así la clase patronal, que guardó un cauteloso silencio. En el mes de mayo, el Presidente convocó a que cada sector social designara representantes para que tuvieran un cambio de impresiones con la comisión redactora, respecto del anteproyecto; "la clase patronal formó una comisión con muy distinguidos especialistas (entre otros, la integraban Fernando Villanes Ramos, Manuel Marván, Rafael Labrija, Manuel Ogarrío, Baltasar Cavazos Flores, Francisco Breña Garduño y eventualmente Salvador Laborde) y otro tanto hizo el sector obrero observando ambos grupos una muy distinta actitud." (90) Los primeros en una posición de rechazo al anteproyecto que resumieron en un documento de fecha 8 de julio de 1968, en el que expresaron que la reforma no debería referirse a partes sustantivas, sino únicamente a aspectos de procedimiento de la Ley de 1931. La actitud de los representantes de los obreros fué muy distinta, aceptaban que el proyecto satisfacía sus aspiraciones en buena medida, pero sostuvieron que el mismo podía mejorarse, y propusieron que se introdujeran algunas reformas, todas desde luego, con la finalidad de proteger al trabajador en su actuación frente al capital.

(90) DE BUEN LOZANQ, Néstor. Ob. Cit. T II. p. 359.

De dichas observaciones, que fueron complementadas con las que hicieron otros sectores de la sociedad, la comisión elaboró un proyecto final, precedido de una 'Exposición de motivos'. Y por fin, en diciembre de 1968, el titular del Poder Ejecutivo, envió a la Cámara de diputados la iniciativa de la nueva Ley Federal del Trabajo. "Fué entonces cuando se escenificó ante las Comisiones unidas de diputados y senadores un segundo proceso democrático para la elaboración de las leyes: otra vez desfilaron los representantes de los trabajadores y de los empresarios a expresar sus observaciones y sugerencias con la mayor libertad." (91)

De alguna manera, los empresarios resignados a la inevitable expedición de la Ley, como último esfuerzo por defender su posición, presentaron a las comisiones de las cámaras, un estudio dividido en tres partes: 'aspectos no objetables', es decir, las que no implicaban beneficios nuevos al trabajo; 'aspectos objetables', que subdividieron en conflictivos, administrativos y económicos; y por último los aspectos inaceptables, entre los que se encontraban: interrupción de la jornada de trabajo por media hora; que el salario se integre con todas las prestaciones que recibe el trabajador; la obligación de los empresarios a preferir a los trabajadores que antes le hayan servido sobre otros; la prima de antigüedad; la norma que señala que sólo serán trabajadores de confianza los que desempeñen funciones que tengan carácter

(91) DE LA CULVA, Mario. Ob. Cit. pág. 58.

general; las normas sobre agentes de comercio y seguros; el trabajo a domicilio; normas que refuerzan el derecho de huelga; nuevas normas sobre participación en las utilidades de la empresa y el capítulo de habitaciones de los trabajadores. Así como también propusieron que se incluyera en la Ley el contrato a prueba y el de aprendizaje.

Así las cosas, nos refiere el maestro De la Cueva que "al concluir las reuniones con los representantes de los trabajadores y de los empresarios, los diputados y senadores invitaron a la comisión redactora del proyecto a un cambio de impresiones. Es indudable que los miembros del poder legislativo habían estudiado cuidadosamente la iniciativa, así como también que nos formularon diversos interrogantes a los que respondimos con el propósito de poner de relieve los lineamientos generales del proyecto y de procurar se mantuviera su unidad: la iniciativa no sufrió ninguna modificación en sus principios, instituciones y normas fundamentales, pero si se analizan en su conjunto las modificaciones que introdujo el poder legislativo, se llega a la conclusión de -- que si bien se logró una armonía mayor entre diversos preceptos y la precisión de algunos conceptos (.....), en cambio se observa que restringen muchos de los beneficios que la Iniciativa concedió a los trabajadores, más aún, no se encuentra en esas modificaciones ninguna que signifique un derecho nuevo para el trabajo." (92)

(92) Ibidem. págs. 59 y 60.

Finalmente, después de que pasó por las correspondientes fases legislativas, la nueva Ley entró en vigor el primero de mayo de 1970, fecha en que por cierto, se conmemora a los mártires de Chicago, y dentro de su vigencia ha tenido que adecuarse a las mutaciones que va sufriendo la realidad de nuestro país, por medio de reformas tanto constitucionales como legales, las cuales, sin embargo, no afectan el rumbo que orienta la presente investigación.

4.2.- LA REGLAMENTACION VIGENTE .

Antes de señalar la normatividad de la Ley Federal del Trabajo que protege el derecho de asociación, es indispensable apuntar los principios fundamentales que al respecto consagra nuestra Constitución, de la cual emana dicha Ley reglamentaria.

En primera instancia, todos los gobernados están protegidos por la Ley Suprema para ejercer su libertad de trabajo que ella les confiere: a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. (Artículo 5o.)

El principio genérico del derecho de asociación está contemplado como garantía individual de todos los ciudadanos en la Carta fundamental de 1917, que en su artículo 9o., enfatiza: no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Así, nuestra Carta Magna en su Título Sexto, 'DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL', en el artículo 123 declara que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo.

Y más específicamente: tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera. (Artículo 123, Apartado "A", fracción XVI)

Acerca de esta última garantía, el maestro Oscar Ramos alvarez manifiesta que "dicha norma de protección al ejercicio de ese derecho tiene asimismo tutela en las magnas normas 14 y 16, garantías del debido proceso legal y de la legalidad, así como de la rigidez y escrituradad del derecho constitucional mexicano." (93)

Acorde con los referidos preceptos fundamentales - fué elaborada la Ley Federal del Trabajo, como ella misma declara en su artículo 1o.: la presente Ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado "A" de la Constitución.

Asimismo, en completa armonía con el ya citado artículo 5o. de la Constitución, la Ley declara: no se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lici-

(93) RAMOS ALVAREZ, Oscar Gabriel. Ob. Cit. pág. 16

tos. (Artículo 4o.)

Referente a la aplicación de Convenios o Tratados Internacionales en las relaciones de trabajo, la Ley en su artículo 6o. es clara: las leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia.

Enmarcada dentro del Título Séptimo, "De las relaciones colectivas de trabajo", la Ley reconoce la libertad de coalición tanto de obreros como de empresarios, lo que constituye un primer acto del ejercicio de la libertad sindical, tendiente a la constitución de organizaciones que defiendan los intereses comunes de sus integrantes (Artículo 355).

En tanto, el sindicato es la pieza maestra del derecho sindical, en cuanto es un ente que agrupa a trabajadores o empresarios y la Ley lo define en su artículo 356 como la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses. De igual forma lo hace el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (número 87) de la OIT, en su artículo 10: en el presente convenio, el término "organización" significa toda organización

de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

Por otro lado la libertad sindical frente al Estado, tiene como punto de partida la libre formación de los sindicatos, lo cual está garantizado en el artículo 357 de la Ley: los trabajadores y los patronos tienen el derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa; así como por el Convenio 87 de la OIT: los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes....(Artículo 2).

Como consecuencia de lo anterior, nuestro derecho mexicano del trabajo consagra el principio de la sindicación plural, en contraposición al de sindicación única impuesta por algunas leyes; por tanto, los trabajadores de una empresa o de una rama industrial, pueden constituir varios sindicatos (Cfr. Artículo 360).

Otra garantía de la libertad sindical frente al Estado, es lo referente a que los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción (Artículo 359). Este precepto es idéntico a lo que dispone el artículo 3 del -

citado Convenio 87: las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

Una garantía fundamental de los sindicatos frente al Estado, está plasmada en el mencionado ordenamiento internacional: las organizaciones de trabajadores y de empleados no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa (Artículo 4). El artículo 370 de nuestra Ley, literalmente prescribe lo mismo: los sindicatos no están sujetos a disolución, suspensión o cancelación de su registro por vía administrativa. Al respecto el maestro De la Cueva dice que esta garantía "posee un hondo significado, semejante al que corresponde a los derechos materiales del hombre, ya que nadie puede ser privado de la vida sino mediante juicio, seguido ante los tribunales judiciales y conforme a las leyes penales aplicables; ahora bien, la disolución de un sindicato equivale a la privación de su vida, Mediante esta garantía, los sindicatos quedan protegidos contra cualquier acto arbitrario del Poder Ejecutivo." (94)

(94) DE LA CUEVA, Mario ET AL. Derecho Colectivo La Bóral. Asociaciones Profesionales y Convenciones Colectivas. Depalma. Argentina, 1973. Pág. 49.

En virtud de que los sindicatos se constituyen para actuar en la vida jurídica de las relaciones obrero-patronales, ya para negociar y pactar los contratos colectivos, o bien representando a sus miembros ante las autoridades en defensa de sus derechos, es indispensable que adquieran vida legal, es decir, que devengan en persona jurídica. Ya desde la Ley de 1931 se había adoptado el sistema del registro de los sindicatos ante la autoridad federal o local que correspondiera, y previamente a haber satisfecho ciertos requisitos que la Ley imponía, la autoridad otorgaba el registro al sindicato.

La Organización Internacional del Trabajo preocupa de porque con la imposición de requisitos para la obtención del registro, se pudiera incurrir en una negación o limitación innecesaria de la libertad sindical, así como que la autoridad registradora se erigiera en árbitro, con poderes soberanos para decidir acerca de la procedencia o no del registro, adoptó en el artículo 7 de su Convenio 87, que: la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de este Convenio.

Al respecto, nuestra Ley laboral contiene un grupo de disposiciones que, a la vez que imponen la obligatoriedad

del registro para adquirir personalidad jurídica, constituyen una garantía contra cualquier intento de arbitrariedad; así, el artículo 365 ordena a los sindicatos presentar a la autoridad registradora, Secretaría del Trabajo y Previsión Social tratándose de asuntos de competencia federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje para competencia local, una copia del acta de la asamblea constitutiva, una lista de sus miembros, una copia de los estatutos y una copia del acta en que se hubiese elegido a la directiva; el 366 señala los únicos motivos por los cuales la autoridad puede negar el registro, el primero hace referencia a la finalidad que debe perseguir la organización obrera, si no se propone actuar en la vida del derecho del trabajo, será una asociación civil o mercantil, pero no estará protegida por el estatuto laboral; el segundo motivo radica en el número mínimo necesario de personas para formar un sindicato: veinte trabajadores o tres patronos; el tercer motivo es de carácter formal, consistente en la falta de exhibición de los documentos a que ya hemos hecho referencia. Satisfechos estos requisitos, la autoridad no podrá negar el registro, dice el segundo párrafo del artículo en comento; y su última parte, concede a la autoridad un término de sesenta días para efectuar el registro, si transcurrido éste no ha dictado resolución, se tendrá por hecho para todos los efectos legales.

Cabe apuntar aquí, que ante una arbitraria negativa de registro, el derecho mexicano permite a los trabajado-

res acudir ante la autoridad judicial a través del juicio de amparo para reclamar la ilegalidad de la resolución que haya negado un registro.

El registro del sindicato y de su directiva, otorgado por la autoridad registradora correspondiente produce efectos ante todas las autoridades (Artículo 368).

Por otro lado, y en cuanto hace a las organizaciones suprasindicales, la Ley expresa que los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones, que se registrarán -- por las disposiciones, en lo que sean aplicables, del capítulo II, "SINDICATOS, FEDERACIONES Y CONFEDERACIONES" (Artículo 381).

Por su parte, el Convenio 87 de la OIT, en su artículo 5 declara que las organizaciones de trabajadores y de empleadores, tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas; de ello se desprende la armonía guardada entre ambos preceptos. El citado instrumento internacional agrega que sus disposiciones relativas a los sindicatos en sus artículos 2, 3 y 4, son aplicables a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores como de empleadores (Artículo 6). También expresa que la legislación nacional determinará el grado de aplicación de las garantías que prevee, a las fuerzas armadas y a las policías. En tanto que los miembros de -

dichos cuerpos de seguridad son servidores públicos al servicio del Estado, nuestra Constitución en el artículo 123, Apartado "B", fracción XIII, dispone que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, se registrarán por sus propias leyes, excluyendo con ello la aplicación del citado Convenio Internacional, en beneficio de los trabajadores referidos.

Por otro lado, las formas de sindicación según los sujetos que intervienen en su conformación son: sindicatos simples, paralelos y mixtos; "simples, si sólo son de trabajadores o sólo de patrones; paralelos si son de trabajadores y patrones, que sesionan por separado y están unidos por un comité mezclado; y mixtos, si se combinan patrones y trabajadores en un plano de igualdad." (95)

En términos de la fracción XVI del Apartado "A", - del artículo 123 constitucional y del 356 de la Ley laboral, se garantiza la libertad sindical de los trabajadores frente a los empresarios, al regular únicamente sindicatos simples, es decir, formados únicamente por trabajadores o por patrones; un segundo aspecto de esta garantía está contemplado en el artículo 363, por el cual no pueden ingresar en los sindicatos de los demás trabajadores, los que tengan categoría de

(95) RAMOS ALVAREZ, Oscar Gabriel. Ob. Cit. pág. 24

trabajadores de confianza, evitando con ello la infiltración de los empresarios en la vida sindical obrera. Otros aspectos de la garantía en comento, es la prohibición a los patrones de obligar a los trabajadores por coacción o por cualquier otro medio a afiliarse o retirarse del sindicato o agrupación a que pertenezca, o a que voten por determinada candidatura y de manera general intervenir en cualquier forma en el régimen interior de los sindicatos. (Artículo 133 fracciones IV y V).

Otra dimensión de la libertad sindical, se refiere a un problema esencialmente humano: a las relaciones entre los trabajadores y los patrones, y sus respectivos sindicatos. Las diferentes declaraciones en favor de los derechos del hombre, reconocieron el derecho y la libertad de asociación como un derecho natural de cada ser humano, confirmando la tesis de que la sindicación es un derecho y no un deber, lo cual fué magistralmente planteado en nuestra Constitución: tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera. (artículo 123, Apartado "A", fracción XVI).

Preservando este derecho, la Ley Federal del Trabajo dispone que a nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él, y cualquier estipulación que establezca alguna multa convencional para el caso de se-

paración del sindicato o que desvirtúe esa disposición, se -
tendrá por no puesta. (Artículo 350).

De ese mismo precepto se colige que la libertad -
sindical que protege a los trabajadores contra los sindica--
tos, tiene tres matices: a) libertad de formar o de ingresar
a un sindicato; b) libertad de permanecer al margen de la --
sindicación, y c) la libertad de separarse en cualquier tiemp
po del sindicato al que se haya ingresado.

Sin embargo, la Ley también reconoce que en el Contr
trato Colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá ex
clusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del -
sindicato contratante y que separará del trabajo a los miemb
ros que renuncien o sean expulsados del Sindicato; es decir,
podrán incluir en la negociación colectiva, las llamadas reg
ularmente cláusulas de ingreso y de separación. (Artículo -
395).

Tratando de alguna manera de reglamentar la expuls
sión de un trabajador del sindicato, la Ley dice que sólo pod
rá decretarse por los casos expresamente consignados en los
estatutos, debidamente comprobados y exactamente aplicables_
al caso, lo cual sólo podrá declararse por una asamblea citad
da para conocer exclusivamente de tal situación, en la que -
el trabajador deberá ser oído en defensa y se conocerá de --
pruebas que sean ofrecidas; los trabajadores deberán votar -

personalmente y la expulsión deberá ser aprobada por mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros del sindicato. (Cfr. Artículo 371).

En caso de que este procedimiento haya sido transgredido, el trabajador afectado puede acudir a hacer valer la violación procesal ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, y en última instancia, exigir su reparación a través del juicio de amparo.

Por otra parte, dentro de los fines que persiguen las asociaciones sindicales de trabajadores, según la propia Ley, encontramos el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes, dentro de los cuales están comprendidas la negociación y contratación colectivas.

El capítulo III de la Ley, por tanto, regula el Contrato Colectivo del Trabajo, y lo define como el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en uno o más establecimientos. (Artículo 386).

La segunda manifestación de la negociación y contratación colectivas, es el contrato-ley, que es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y va

rios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria. (Artículo 404 LFT).

Hasta aquí hemos recorrido los preceptos vigentes de nuestra legislación Constitucional y legal, que se refieren a la libertad sindical y a la negociación colectiva, relacionados con lo que dispone el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual, como ya hemos visto en apartados anteriores, es norma vigente y aplicable en materia laboral en nuestro país.

4.3.- A S P E C T O S C O M P A R A T I V O S .

Como ya hemos mencionado en otra parte del presente trabajo, la OIT además de haber adoptado diversos instrumentos internacionales sobre libertad sindical, instituyó algunos mecanismos de control sobre los países miembros, respecto de la aplicación real de dichos instrumentos, tarea que es llevada a cabo fundamentalmente por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y por el Comité de Libertad Sindical, cuyas observaciones y conclusiones constituyen una amplia "jurisprudencia" en el campo del derecho y libertad sindicales.

De tales decisiones tomaremos referencias sobre derechos específicos, para cotejar y comparar los principios enunciados en los Convenios números 87 y 98, y la medida en que responde a ellos la legislación nacional.

Es así que, en el artículo 2 del Convenio número 87, se reconoce el derecho fundamental de los trabajadores y empleadores de establecer las organizaciones profesionales que estimen convenientes, sin distinciones; ello significa que garantiza el derecho de sindicación sin distinción o discriminación por razones de profesión, sexo, raza, credo nacionalidad u opinión política. Aunque el Convenio, en su artículo 9, deja a la legislación nacional determinar hasta qué punto sus garantías se aplicarán a las fuerzas armadas y

a la policía, estableciéndose en tal caso una excepción expresa, algunas legislaciones apoyándose en tal precepto, excluyen del derecho de sindicación al cuerpo de bomberos y al personal que labora en las cárceles, sin embargo, el punto de vista de la OIT sobre el argumento de que sus funciones son comparables a las de la policía, no justifica de ninguna manera que se les niegue o restrinja su derecho a constituir los sindicatos que estimen convenientes.

En principio nuestra Ley dispone que no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivos de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condiciones sociales (artículo 38, segundo párrafo L.F.T.); en cuanto a la edad, garantiza que los trabajadores mayores de catorce años, no sean excluidos del derecho de pertenecer a un sindicato, es decir, nuestra legislación no discrimina a los menores de edad de que ejerzan tal derecho (artículo 368 L.F.T.). Sin embargo, la Constitución en su artículo 123 Apartado "B", fracción XIII, establece que los militares, marinos y cuerpos de seguridad pública, se regirán por sus propias leyes, en consecuencia, los artículos 5o. y 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, excluye de que sus principios y derechos sean aplicados a los cuerpos de bomberos y de seguridad en centros penitenciarios, y más específicamente, el Reglamento de Policía del Distrito Federal, excluye la sindicación de policías, bomberos y celadores o vigilantes de reclusorios de adultos o menores de

edad; y el Código de Justicia Militar, excluye a los militares, marinos y en general a las fuerzas armadas, negándoseles a todos ellos, en consecuencia, el derecho de sindicación preceptuado en el artículo 2 del Convenio en comento, lo que contraviene en parte, una opinión emitida por la OIT.

El mismo artículo 2 del citado instrumento internacional, otorga el derecho a trabajadores y empleadores de constituir organizaciones sin autorización previa, garantizando así a los fundadores de un sindicato a constituirse como tales, sin que para ello sea necesario solicitar previa autorización de las autoridades públicas.

En opinión del Comité de Libertad Sindical, ello no significa que los miembros fundadores de un sindicato, estén exentos de la obligación de cumplir con las formalidades prescritas por la Ley, las que no deben, por otro lado, surtir efectos análogos a los de una autorización previa, ni de crear un obstáculo que en la práctica equivalga a una prohibición, o que demoren o impidan la creación de las organizaciones profesionales de trabajadores o empleadores.

En la mayoría de los países, para que los sindicatos adquieran personalidad jurídica, se exige el cumplimiento de ciertas formalidades, como el depósito de los estatutos o de la inscripción en el registro. Son incompatibles con el Convenio, las disposiciones por las cuales el derecho

a constituir una organización está sujeta a una autorización de las autoridades, y que otorguen a ésta, facultades discrecionales para aprobar sus estatutos. "Al respecto, el Comité de Libertad Sindical ha hecho observar que las formalidades prescritas por vía legal o reglamentaria no deberían trabar la libre constitución de sindicatos, ni aplicarse con efectos limitativos que demoren o impidan el establecimiento de organizaciones profesionales." (96)

En general, los sindicatos deben tener el derecho de interponer un recurso en contra de cualquier decisión administrativa relativa a su inscripción en el registro, que los proteja contra decisiones infundadas o contrarias a la Ley, considerando el mencionado Comité que los tribunales -- que conozcan del recurso, no sólo deberían cerciorarse de que la legislación haya sido aplicada correctamente, sino que también deberían tener competencia para reexaminar el fondo de la cuestión planteada y los fundamentos de la decisión administrativa impugnada.

Al respecto, nuestra Ley del Trabajo dispone que los trabajadores y los patrones tienen derecho de constituir sindicatos sin necesidad de autorización previa (artículo 357), lo cual no los excluye, sin embargo, de la obliga-

(96) OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La Libertad Sindical. Ob. Cit. pág. 33.

ción de llenar ciertos requisitos y de cumplir con algunas formalidades que ella misma les impone tendientes a obtener el registro y consecuentemente, su personalidad jurídica. De ello, podemos citar la siguiente jurisprudencia y tesis jurisprudencial que son aplicables:

"Sindicatos, personalidad de los, en juicio. Al autorizar la fracción XVI del artículo 123 constitucional, tanto a los obreros como a los empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc., in cuestionablemente inviste a esas corporaciones de personalidad jurídica para la defensa de los derechos de sus coaligados, por medio de los órganos de su representación."

Quinta Epoca: Tomo XXXIV, pág. 25. - - - R. 2044/27, Bolio Manzanilla Fernando. Unanimidad de 4 votos.

Tomo XXXIV, pág. 1342. R. 3544/31. M.B. Remes y Cía. y Coags. U. de 4 votos.

Tomo XXXIV, pág. 1497. R. 704/28. Unión de Conductores, Maquinistas Garroteros y Fogoneros. 5 votos.

Tomo XL, pág. 1256/33. Sindicato de Obreros de Molinos para Nixtamal.

Tomo XLI, pág. 1760. R. 3023/31. Lara -- Joaquín y Coag. U de 4 votos. Tesis relacionada.

"Sindicatos. Su personalidad. La personalidad de un sindicato no nace desde el momento de su registro, sino desde la época de su constitución; aquél les dará y reconocerá de-

terminados derechos y su falta les ocasionará determinados perjuicios; pero de ninguna manera adquieren una personalidad nueva, por el hecho del registro."

Quinta Epoca: Tomo XLIII, pág. 273. Unión Piedad Luna (Apéndice 1917-1975. Tesis 248, - pág. 233 y sig.)

Así, se ordena a los sindicatos presentar a la autoridad registradora, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en asuntos de competencia federal, y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje para competencia local, una copia del acta de la Asamblea Constitutiva, lista de sus miembros, copia de los estatutos y del acta en que se eligió a la directiva (artículo 365 L.F.T.). Sin embargo, ha ocurrido en la práctica, que la autoridad requiere sucesivamente de los sindicatos que le aporten algunos datos o elementos a sus documentos, difiriendo y encubriendo con ello, la negativa del registro; para ejemplo:

"Registro de un sindicato gremial, negativa del. Si se pretende el registro de un sindicato integrado exclusivamente por un grupo de trabajadores de la misma actividad, no les causa agravio la negativa de su registro, por haber manifestado dichos trabajadores ser --- miembros del Sindicato general titular del contrato colectivo de trabajo que rige en la empresa en que prestan sus servicios; habida cuenta que el sindicato que se pretende registrar no puede válidamente tener por objeto --

cumplir con las finalidades inherentes a toda organización gremial, esto es, el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses del conglomerado obrero, ya que dicha finalidad ha sido obtenida de antemano por el referido sindicato general ya registrado; no obsta que la sindicación sea libre y que puedan concurrir diversos sindicatos para la celebración del pacto colectivo, puesto que dicha concurrencia sólo puede darse cuando esos sindicatos existen previamente a la celebración del contrato colectivo de trabajo; y, además, porque la sindicación crea el deber de los trabajadores de solidarizarse con el grupo, para la obtención de los fines inherentes a la organización sindical, la que en el caso ha sido alcanzada por el Sindicato General legalmente constituido y registrado y al que ingresaron en su oportunidad los trabajadores quejosos."

Amparo en revisión 129/81, Alfonso Saucedo Ramírez y otros, 30 de abril de 1982. Unanimidad de votos. Ponente: José Martínez Delgado. Secretaria: Nilda R. Muñoz V.

Informe 1982, Tercera Parte, Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, pág. 154.

"Sindicatos. Registro improcedente por no existir relación de trabajo ordinaria. Como de las pruebas aportadas a la Juez Federal se advierte que los recurrentes no demostraron que habían prestado sus servicios directamente, es decir, en forma autónoma a las empresas con las que dijeron estar ligados y por el contrario, sí quedó acreditado que cuando prestaron sus servicios a las mismas, siempre

lo hicieron a proposición y por conducto de la Unión de Estibadores y Jornaleros del Puerto de Veracruz, si no prestaron sus servicios en forma directa, es indiscutible que carecían de la autonomía necesaria para vincularse con las empresas, además de que, dada la eventualidad de sus servicios no se encontraba satisfecho el requisito de que se tratara de trabajadores en servicio activo a que se refiere el artículo 364 de la Ley Federal del Trabajo."

Amparo en revisión número R.T. 173/81, - Gregorio Rivera Morales y otros, 29 de septiembre de 1982. Unanimidad de votos. Ponente Jorge Enrique Mota Aguirre. Secretario: José Manuel Tapia Acebrás.

Informe 1982, Tercera Parte. Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, pág. 156.

El artículo 366 de la Ley, señala las razones únicas por las que se puede negar el registro: si el sindicato no se propone el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de sus agremiados; si no se constituyó con el mínimo de veinte trabajadores o tres patrones, y finalmente, si no exhibe los documentos citados en el párrafo anterior. Satisfechos estos requisitos, la autoridad no podrá negar el registro, y se le concede un término de 60 días para efectuarlo, el cual fenecido, previa solicitud del interesado, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, obligándola a que dentro de los tres días siguientes, expida la constancia respectiva. Desafortunadamente mediante tácti-

cas dilatorias o notoriamente inconstitucionales, se ha negado en forma injustificada el registro a varios sindicatos. Nuestra legislación ante una arbitraria negativa del registro, sin embargo, otorga el derecho a los trabajadores para promover el juicio de garantías en contra de tal negativa, de conformidad con las siguientes tesis jurisprudenciales:

"Sindicatos. El amparo contra la falta de registro de los, debe promoverse por su representante legal y no por sus integrantes. Tomando en cuenta que de lo dispuesto por el artículo 374 fracción III de la Ley Federal del Trabajo se desprende que los sindicatos adquieren personalidad jurídica desde que se constituyen y no desde que se registran, resulta claro que quien debe pedir el amparo - contra la negativa de registro de los mismos, son los propios sindicatos, a través de sus representantes legales, por ser dichos sindicatos los directamente afectados por tal negativa, y no sus integrantes, a quienes si bien les afecta también ese acto, esa afectación por ser sólo indirecta no les confiere legitimación procesal activa para impugnarlo por su propio derecho."

Revisión principal 19/82, Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de este Estado, 10 de septiembre de 1982. Unanimidad de votos. Ponente: J. Guadalupe Torres Morales. Secretario: José Montes Quintero.

Informe 1982, Tercera Parte, Segundo Tribunal Colegiado del Tercer Circuito, pág. 201.

Esta fué la tesis que prevaleció al resolver la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, una contradicción --

con otra que obligaba a los miembros a ser los sujetos legitimados.

Por otro lado, el mismo artículo 2 del Convenio en comento, también establece que tanto trabajadores como empleadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a ellas, lo que representa uno de los fundamentos de la libertad sindical, en el sentido del derecho de constituir organizaciones de su propia elección y de afiliarse libremente a ellas, lo cual entraña la libre determinación de la estructura y composición de los sindicatos, y el derecho de crear una o más organizaciones en cualquier empresa, profesión o rama de actividad. En lo que hace a la estructura y composición de los sindicatos, la OIT considera que el número mínimo de miembros fundadores debe ser de 20 afiliados, lo cual es una cifra razonable y no impide su establecimiento; y en lo que atañe al personal dirigente y de control, deben tener el derecho a constituir sus propias organizaciones en defensa de sus intereses y que la denominación "de confianza", no abarque a tanto personal que contribuya a debilitar las organizaciones de los demás trabajadores, partiendo del criterio de que ese personal debe ejercer genuinas funciones que lo obliguen a representar los intereses de los empleadores.

Al respecto, el artículo 9o. de la Ley Federal del Trabajo dice que los trabajadores de confianza son aquellos que realizan funciones de dirección, inspección, vigilancia

y fiscalización que tengan carácter general, y las relacionadas con trabajos personales del patrón dentro del centro de trabajo, quienes no pueden ingresar a los sindicatos de los demás trabajadores de base (Cfr. artículos 183 y 363 - L.F.T.). Sin embargo, no existe en la Ley la prohibición expresa de que tal categoría de trabajadores puedan constituir sus propios sindicatos, por lo cual, es deseable que se haga efectiva su sindicalización, a efecto de que ejerciten y hagan valer los derechos que les otorga la Ley mexicana.

Así mismo, el Comité de Libertad Sindical considera que contraría el Convenio número 87, la legislación que disponga que un sindicato debe abarcar a más del 50% de los trabajadores, ya que ello obstaculiza la constitución de varios sindicatos dentro de la empresa o industria; sin embargo puede conducir las negociaciones colectivas el sindicato más representativo, si: A) la declaración de ser mayoritario la formula un organismo independiente, basándose en la mayoría de votos de los trabajadores de la empresa; B) la organización que no logró tal mayoría, tiene el derecho de solicitar una nueva votación dentro de determinado plazo corto, -- así como en el largo plazo, a menudo de doce meses después de la anterior elección. El objetivo es garantizar que la -- distribución de la mayoría de los trabajadores a otras organizaciones, implique también el cambio de la representación y titularidad de las negociaciones colectivas.

En lo conducente, del artículo 360 de nuestra Ley, se concluya que acepta la sindicación múltiple y permite que un trabajador pertenezca simultáneamente a un sindicato gremial y a uno de empresa, industrial o nacional de industria.

Por su parte el artículo 368 establece los criterios para definir, entre varios sindicatos existentes en una empresa, cuál de ellos pueda exigir al patrón la celebración de un contrato colectivo de trabajo.

Una vez declarada la mayoría a favor de un sindicato, se convierte en el representante del interés profesional de sus afiliados, y, en virtud de ser el titular del contrato colectivo de trabajo, debido a su extensión, se convierte también en el representante de los intereses de todos los trabajadores de la empresa (artículo 395 L.F.T.), consiguiendo, tal titularidad lleva consigo la administración del mismo.

Sin embargo, si durante la vigencia del contrato colectivo de trabajo, el sindicato titular pierde la mayoría, otro u otros sindicatos que tengan interés y que se crean con derecho para reclamar la titularidad, pueden acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje mediante un procedimiento sumario especial, para que ella determine a que organización corresponde la titularidad (Cfr. artículos 389, 892 al 899 y 931 L.F.T.). Durante la tramitación, y hasta la resolu

ción que dicte la Junta, el contrato colectivo continúa vigente y se condenará, en su caso, a que la empresa reconozca a otro sindicato como nuevo titular y administrador.

Por otro lado, cuando se adoptaron los dos Convenios sobre libertad sindical en la OIT, quedó bastante claro en las discusiones, que contravienen a tales instrumentos --aquellas legislaciones que disponen que las personas están obligadas a afiliarse o no, a un sindicato. El Comité de Libertad Sindical reconoce que el artículo 2 del Convenio número 87 "deja a la práctica y a la reglamentación de cada Estado la tarea de decidir si conviene garantizar a los trabajadores el derecho de no adherirse a una organización profesional o, al contrario, de autorizar y, en su caso, regular el uso de cláusulas y prácticas de seguridad sindical --pero--, cuando esas cláusulas, en lugar de ser la consecuencia de un acuerdo convenido entre sindicatos y empleadores, tienen efecto obligatorio en virtud de una ley que impone su vigencia, de determinado sindicato privilegiado o de un sistema de contribuciones sindicales forzosas (...) tales exigencias de la ley son incompatibles con el derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas." (97)

(97) Ibidem. pág. 43.

Al respecto nuestra Ley dispone que no se puede -- obligar a nadie a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él; se tendrá por no puesta cualquier estipulación_ que establezca multa convencional en caso de separación del sindicato o que desvirtúe de algún modo tal disposición (artículo 358 L.F.J.). Con ello garantiza la libertad de trabajo y de asociación del trabajador; no obstante, el artículo_ 395, nulifica esta libertad al autorizar que en el contrato - colectivo de trabajo, se podrá pactar la llamada "cláusula - de exclusión por separación", no siendo una cuestión obliga- toria para los contratantes, pero sí lícita que sea contem-- plada en tal contrato, como vemos a continuación:

"Cláusula de exclusión, aplicación de la, sin responsabilidad para el patrón. Si la em- presa demandada al separar al quejoso, se con- cretó a cumplir con el contrato colectivo de trabajo correspondiente, es evidente que al - demostrarse que la expulsión de éste al seno_ de la agrupación sindical a que pertenecía, - se llevó a cabo en forma irregular, y aún con- frariando disposiciones del citado contrato, o de los estatutos correspondientes, la única - consecuencia de tal hecho es que se obligue - a la empresa a que lo reinstale en su empleo, pero sin que se le pueda imponer a la vez la obligación de pagar salarios caídos, ya que - no fue por propia voluntad como lo separó del trabajo."

Quinta Epoca: Tomo LXXI, pág. 1068. AD.- 3235/41. Tomás Sandoval. Unanimidad de 4 vts. Tomo LXXIII, pág. 4712. AD 8551/41. Máxi

mo Garza Cavazos. 5 votos.

Tomo LXXIII, pág. 5809. AD. 1585/41. Salvador Aquino. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LXXIII, pág. 5828. AD. 3975/42. Del fino Lozada y Coags. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LXXIV, pág. 878. AD. 6008/42. Pedro Soto. 5 Votos. (Informe 4a. Sala 1981. Tesis_25, pág. 21).

Aquí es importante señalar que el artículo 8 del -
Convenio en comento, dispone que al ejercer estos derechos, -
las organizaciones sindicales están obligadas a respetar la
legalidad, si bien la legislación nacional no debe aplicarse
de suerte que menoscabe las garantías previstas en él.

El artículo 3 del instrumento internacional que he
mos citado, dispone que las organizaciones de trabajadores y
empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y re
glamentos administrativos, la imposición que haga la ley de
un modelo obligatorio de estatutos, viola los principios de -
la libertad sindical; así los requisitos que contemple la --
ley deben ser exclusivamente formales y su aprobación no debe
estar sujeta a facultades discrecionales de la autoridad pú-
blica.

Nuestra Ley, en su artículo 371, fracción XV, enu-
mera una serie de requisitos que deben contener los estatu--
tos de los sindicatos.

Otra garantía del artículo 3 en estudio, es la relativa al derecho de trabajadores y empleadores de elegir libremente a sus representantes; el Comité de Libertad Sindical considera que de ello "depende que sus organizaciones puedan actuar en forma efectiva e independiente y defender los intereses de sus afiliados. Ese derecho podrá afirmarse cabalmente si las autoridades públicas evitan toda interferencia que pueda trabar su ejercicio al determinarse las condiciones de elegibilidad de los dirigentes sindicales o los procedimientos electorales. " (98)

La Ley Federal del Trabajo abarca este aspecto -- electivo, como requisito que deben integrar los estatutos -- sindicales: IX. Procedimiento para la elección de la directiva y número de sus miembros; X. Período de duración de la directiva. (artículo 371)

Ese mismo artículo 3 establece el derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores de organizar su administración, sus actividades, y su programa de acción, -- prohibiendo a las autoridades públicas toda intervención de modo que limite este derecho o entorpezca su ejercicio legal; en lo que corresponde a la administración, los sindicatos tienen derecho a organizar su gestión financiera de tal modo que gocen de total autonomía e independencia en materia de

(98) Ibidem. pág. 47.

financiamiento, de cuotas sindicales, protección y control de fondos y bienes sindicales, inviolabilidad de locales y de su correspondencia, así como lo referente a la retribución de los dirigentes sindicales y de los servicios de asesores que en cualquier materia contraten.

También nuestra Ley laboral contempla que los estatutos de los sindicatos contendrán: las normas para la administración, adquisición y disposición de los bienes, patrimonio del sindicato; y, forma de pago y monto de las cuotas -- sindicales. (artículo 371, fracciones XI y XII)

Como ya dijimos anteriormente, las organizaciones sindicales tienen el derecho de organizar sus actividades y formular su programa de acción con plena libertad, esto implica que pueden emprender cualquier actividad lícita en defensa de sus intereses profesionales, inclusive los de carácter político, ya que, a juicio del Comité de Libertad Sindical "la prohibición general de toda actividad política de los sindicatos no sólo sería incompatible con los principios de libertad sindical, sino que también carecería de realismo en la práctica —sin embargo—, a fin de que los sindicatos estén al abrigo de las vicisitudes políticas y sustraerlos a la dependencia de los poderes públicos, es deseable que limiten el campo de sus actividades a las cuestiones sindicales y profesionales, sin perjuicio de la libertad de opinión de sus afiliados, y que los gobiernos se abstengan de interve--

nir en el funcionamiento de los sindicatos." (99)

Cuando la Cámara de Diputados discutía el contenido de lo que sería la Ley de 1931, las fuerzas conservadoras lograron que la prohibición a los sindicatos de intervenir en asuntos políticos se consignara expresamente en la fracción I del artículo 249. Sin embargo, a solicitud del Presidente Cárdenas, el Congreso de la Unión aprobó, el 17 de octubre de 1940, se suprimiera tal prohibición. (D.O.F. del 13 de noviembre de 1940)

Las organizaciones de trabajadores disponen de diversos medios para promover y defender sus intereses económicos y sociales. El derecho de huelga es un medio esencial para ello, constituido no sólo para el logro de mejores condiciones de trabajo y de la satisfacción de las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino también las relacionadas con la búsqueda de soluciones para los problemas de política económica y social o de índole laboral que atañen directamente a los trabajadores. A nivel internacional, el derecho de huelga está reconocido en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De manera general el objeto de los sindicatos de trabajadores, es el estudio, mejoramiento y defensa de los

(99) Ibidem, pág. 47.

intereses de sus afiliados; un medio fundamental de que disponen es la huelga, definida como la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores (artículo 440 L.F.T), que satisfaga los requisitos legales previos para poder hacerla efectiva y que su objeto sea lícito.

Por otra parte, el artículo 4 del Convenio en estudio, dispone que las organizaciones sindicales no pueden estar sujetas a disolución o suspensión por parte de las autoridades administrativas, regla que es aplicable también, conforme al artículo 6, a las federaciones y confederaciones; - el mismo principio es aplicable cuando se lleva a cabo la disolución en virtud de una ley o de un decreto. Y aún más, la cancelación del registro de un sindicato puede producir idéntico o análogo resultado que la suspensión o disolución; ya sea porque la primera entraña de hecho a la segunda, o porque los sindicatos sin registro están privados de importantes derechos en el desempeño de sus funciones.

Así, es contrario a los principios de libertad sindical, todo poder discrecional absoluto en virtud del cual, la autoridad registradora o el ministro competente, puedan ordenar la disolución de un sindicato sin que pueda interponer en contra de ello algún recurso ante los tribunales judiciales. Para la correcta aplicación de este principio, también es necesario que dichas decisiones de carácter administrativo, sean confirmadas por la autoridad judicial, y ejecu

tados hasta ese momento; por tanto, es preciso que los Jue--
ces estén habilitados para examinar el fondo del asunto "y -
decidir si las disposiciones en que se fundaron las medidas_
administrativas impugnadas violan los derechos establecidos -
por el Convenio Número 87, puesto que sólo las autoridades ju
diciales pueden garantizar los derechos de defensa." (105)

Al respecto nuestra legislación laboral en idénti-
cos términos, garantiza que los sindicatos no estén sujetos_
a disolución, suspensión o cancelación de su registro, por -
vía administrativa (artículo 370 L.F.T.), y que sólo podrá_
cancelarse: A) en caso de disolución; y B) por dejar de tener
los requisitos legales. (artículo 369 L.F.T.)

Sobre la cancelación de registro de un sindicato,
podemos citar las siguientes jurisprudencia y tesis que han
sentado nuestros Tribunales de Amparo:

"Sindicatos, cancelación de su registro._
Si bien es cierto que para el registro de una
agrupación sindical se sigue un procedimiento
meramente administrativo, que consiste en la
debida comprobación, ante las autoridades com
petentes del trabajo, de los requisitos que -
la Ley exige para considerar constituida di--
cha agrupación, también lo es que una vez re-
gistrado un sindicato, gozando por tanto, de
personalidad jurídica, para proceder a la can
celación de su registro, no debe seguirse ---
igual procedimiento, ya que existen, por par-

te de los elementos pertenecientes al sindicato, derechos adquiridos; en este caso, debe -demandarse su cancelación ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, siguiéndose juicio arbitral correspondiente, que se iniciará con la demanda, la que debe ser legalmente notificada al sindicato demandado, para que éste -- pueda oponer las excepciones que juzgue pertintes y aportar, en iguales condiciones que su contraparte, las pruebas de que ambas dis-pongan, para justificar la acción de cancelación que se intenta y las excepciones opues-tes, concluyendo con alegar lo que a su derecho convenga y dictándose el laudo que habrá de resolver sobre la procedencia o improceden-cia de la cancelación solicitada."

Quinta Epoca: tomo XLVII, pág 2376. R. - 6895/35. Sindicato de Albañiles, Peones, Ayu-dantes y similares. 5 votos.

Tomo LII, pág. 2617 AD 6792/36. Sindicato de Trabajadores de Espectáculos del Estado de Morelos. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LV, pág. 1082. AD 6982/38. Martínez Everardo y Coags. Unanimidad de 4 votos.

Tomo LX, pág. 958. AD 947/36. Navarro Je-sús y Coags. Unanimidad de 4 votos

Tomo XLI, pág. 3842. AD 2810/38. Socie-dad Cooperativa de Trabajadores del Automóvil S.C.L. Unanimidad de 4 votos. (apéndice 4a. - Sala 1917-1975. Tesis 245, pág 230.) (Informe 4a. Sala 1981. Tesis 202, pág. 155 y sig.)

"Cancelación de registro de un sindicato. Efectos de la. De acuerdo con lo establecido por los artículos 365, 368 y 374 de la Ley Fe-deral del Trabajo, la personalidad jurídica -

de un sindicato nace cuando se encuentra legalmente constituido y registrado ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, momento éste en que surge como persona moral, - produciendo efectos ante todas las autoridades; por lo que, al quedar cancelada su inscripción, por cualquier motivo, deja de existir como persona moral."

Amparo en revisión 43/81, Pipino Martínez y otros, 26 de abril de 1982. Unanimidad de votos. Ponente: José Martínez Delgado. Secretaria: Norma Fiallega Sánchez.

Informe 1982, Tercera Parte, Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, pág. 141.

Dispone el artículo 5 del Convenio número 87, que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, las cuales, a su vez, tienen el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales. Cabe mencionar que el artículo 6 de dicho instrumento, estipula que lo dispuesto en los artículos 2, 3 y 4, son aplicables a las federaciones y confederaciones también.

Aquí no sólo se reconoce el derecho de los sindicatos a constituir agrupaciones de grado superior, sino que -- también les confiere los mismos derechos que les reconoce y de que gozan ellas mismas; esto significa que las organizaciones sindicales tienen el derecho de afiliarse a las federaciones y confederaciones de su propia elección, y que la -

adquisición de su personalidad jurídica no esté sujeta tampoco a condiciones cuya naturaleza restrinja este derecho.

Sobre tal situación, la Ley Federal del Trabajo dispone que los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones, las que, en lo que sean aplicables, se regirán por las disposiciones aplicables a aquéllos. (artículo 381 L.F.T)

"La solidaridad sindical internacional constituye uno de los objetos fundamentales del movimiento sindical, y ha inspirado el principio enunciado en el artículo 5 del Convenio número 87, de que toda organización, federación o confederación, tienen el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales del trabajo (...), de hecho, este derecho está avalado por la práctica de las Naciones Unidas y de la OIT, pues ambas han reconocido formalmente las organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores otorgándoles estatuto consultivo. Además, en la OIT se les asocia directamente a sus actividades."(100), por ejemplo en lo relativo al derecho de presentarle quejas o reclamaciones.

Nuestra Ley laboral no contempla de manera expresa la posibilidad de que las organizaciones sindicales o supra-sindicales, tengan derecho a afiliarse a organizaciones in--

(100) Ibidem. págs. 57 y 58.

ternacionales, por lo tanto y en virtud de que el Convenio número 87 de la OIT ha sido ratificado por México, está en vigor en nuestro país y sus disposiciones serán aplicables en las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, de conformidad con el artículo 5o. de nuestra propia Ley.

4 . 4 .- LA FALTA DE RATIFICACION POR MEXICO DEL CONVENIO 98 .

En noviembre de 1980, en su 214a. reunión, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, acordó solicitar memorias de los convenios 87, 98 y 141 a los Estados miembros que no los habían ratificado hasta ese momento.

De ello, además de las solicitadas, la Oficina recibió memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución, por los Estados que han ratificado por lo menos uno de esos convenios.

Incluido dentro de estos últimos, el Gobierno de México se refirió a su memoria anterior en la que destacaba que la legislación nacional permite incluir en los Contratos Colectivos de Trabajo, cláusulas de seguridad sindical, motivo por el cual, hasta esos momentos no había podido ratificar el convenio número 98.

Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, hizo notar al Estado mexicano lo acordado por la Comisión de Relaciones de Trabajo, instituida por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 32a. reunión: "El convenio número 98 no debería interpretar-

se en modo alguno en el sentido de que autoriza o prohíbe las cláusulas de seguridad sindical, y que estas cuestiones deben resolverse de acuerdo con la reglamentación y la práctica nacionales." (101)

Ante ello, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del artículo 89 fracción X constitucional, envió al Senado de la República el texto del convenio número 98 de la OIT, para su análisis y en su caso, aprobación, sucediendo esto último, pero con la condición de que no tuviese aplicación el párrafo A de su artículo 2, en virtud de que el mismo contraría una disposición legal interna.

Enviado en tales términos el instrumento de ratificación condicionado a la sede de la OIT, como era de preverse, la Oficina lo rechazó, dado que ante este Organismo, no es posible efectuar ratificaciones condicionadas.

Razones de carácter extraoficial que se oyen tanto en círculos legislativos, como de la administración pública federal, manifiestan que la renuencia a aprobar íntegramente

(101) ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Actas de las Sesiones. Conferencia Internacional del Trabajo. 32a. Reunión. Ginebra, Suiza, 1949. Pág. 450.

el convenio, obedece entre otras causas a que al hacerlo, ne cesariamente se tendría que crear órganos que estarían inte- grados en forma tripartita, tanto a nivel local como federal encargados de vigilar y garantizar la aplicación real y efec- tiva de la libertad sindical y el respeto al derecho de sin- dicación de los trabajadores; así como la vigilancia del pro- cedimiento de registro de los sindicatos ante la Autoridad - reg- istradora, sea la Secretaría del Trabajo y Previsión So-- cial, sea la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, para - que en el caso de considerar los sindicatos solicitantes de re- gistro, que la Autoridad no se ajusta a las normas legales e internacionales en materia de inscripción, se cumplan és-- tas, tanto durante el procedimiento como al pronunciar la re- solución respectiva.

Problema será definir cuál será el alcance jurídi- co de esa vigilancia: si a nivel preventivo o a nivel correc- tivo; si será obligatorio para la Autoridad acatar las dispo- siciones que emanen de dichos órganos de vigilancia del dere- cho de sindicación, o si tendrán estas la naturaleza de reco- mendación, a la manera de lo que sucede con la Comisión Na-- cional o local de Derechos Humanos, las que por cierto, no - alcanzan a cubrir esta materia. De ahí seguiría la forma de como se ensamblaría con la oportunidad de interponer el Jui- cio de Amparo correspondiente.

A juicio nuestro, los argumentos esgrimidos para no ratificar el Convenio 98 no son convincentes, si ponderamos el hecho de que todo esfuerzo que se integre en torno a salvaguardar irrestrictamente el respeto y la preservación de los derechos inherentes a todo ser humano, entre los que encontramos los derechos sindicales, nunca va a ser suficiente ni oneroso en aras de lograr un verdadero reconocimiento a la dignidad de la persona humana y, en este caso, de los trabajadores.

De tal suerte que si bien nuestra legislación laboral por una parte, en forma individual, prohíbe que se obligue a los trabajadores a formar parte o no de un sindicato (artículo 358 .FT.), y por la otra autoriza a que en los contratos colectivos de trabajo se establezcan cláusulas de seguridad sindical (artículo 395, primer párrafo), esto último supone la premisa de la creación y existencia de un sindicato que represente los intereses de los trabajadores en la discusión y celebración de tales contratos, cuyo contenido no se aplicará en perjuicio de aquéllos que no pertenezcan a él y que tengan una antigüedad anterior a la fecha del establecimiento de la cláusula (artículo 395, segundo párrafo), lo que en todo caso implica un acto de voluntad entre dos personas capaces para obligarse entre sí: sindicato de trabajadores y patrón.

Esto es, el hecho de que en la práctica se autorice la celebración de cláusulas de seguridad sindical en los

contratos colectivos, pero sólo optativamente y como resultado de la libre expresión de voluntades de las partes contratantes, no es contrario a lo preceptuado por el convenio en comento, el cual en su artículo 1 enuncia que los trabajadores deberán gozar de protección contra actos de discriminación antisindical, especialmente contra todo acto que A) sujete su empleo a la condición de que no se afilie a un sindicato determinado, o dejar de ser miembro de otro, y B) despedirlo o perjudicarlo de alguna manera por su afiliación sindical o por su participación en actividades sindicales fuera del horario de sus labores, o dentro de él, con la aveniencia del empleador.

Las medidas de discriminación antisindicales a que se refiere tal artículo, pueden ser el despido, el traslado de un puesto de trabajo a otro, la negativa de promoción a un nivel laboral superior y al contrario descenderlo, la imposición de medidas disciplinarias, privación o restricción en materia de remuneración o de ventajas sociales, etc.

Al respecto, nuestra Ley Federal del Trabajo en su artículo 133, prohíbe a los patrones, entre otras cosas, obligar a los trabajadores por coacción o por cualquier otro medio a afiliarse o retirarse del sindicato a que pertenezca y, de manera general, ejecutar cualquier acto que restrinja a los trabajadores los derechos que les otorgan las leyes.

Es preciso remarcar que lo dispuesto por el artículo 1, persigue esencialmente el objetivo de asegurar que -- ninguna persona sea perjudicada en su empleo en razón de su afiliación sindical o por el ejercicio de actividades sindicales lícitas; sobre todo en esto último, ya que los dirigentes y representantes sindicales son quienes normalmente se hallan expuestos a actos de discriminación, que en la mayoría de los casos, se materializan en el despido.

Nuestro ordenamiento laboral, preve que en todos los casos de despido injustificado, se indemnice al trabajador con el pago de determinadas prestaciones, aún cuando en el fondo el motivo real del despido sea su afiliación o actividad sindical. Por ello, no basta que la legislación establezca la prohibición de la ejecución de actos de discriminación antisindical, sino que a las normas de fondo, deben de acompañarse procedimientos que garanticen su cumplimiento en la práctica real; es decir, establecer medios expeditivos, - poco costosos y completamente imparciales para el trámite de quejas por tales actos discriminatorios, que se resuelvan -- fundamentalmente mediante la discusión de las partes, sin -- que el trámite revista características de un litigio, y que finalmente ante la inconformidad de cualquiera de los interesados, o de ambos, por la opinión expresada, exista un recurso ante los tribunales competentes que resuelvan en forma definitiva el procedimiento.

Lo anterior saca a colación la importancia de lo que dispone el artículo 3 del convenio 98, que destaca que cuando fuera necesario, deberán establecerse organismos adecuados a las condiciones nacionales para garantizar el respeto del derecho de sindicación, los cuales desde luego, y ---acordes a la materia en que emergen, deben estar constituidos en forma tripartita: representantes del gobierno, de los patrones y de los trabajadores, cuyo objetivo esencial consistiría en desahogar el procedimiento arriba descrito, en sus términos.

Por otro lado, es menester también, asegurar la --protección de los trabajadores en contra de cualquier medida o acto de discriminación antisindical, estableciendo en la --legislación laboral en forma expresa, procedimientos eficaces y expeditos que aseguren su aplicación por medio de medidas preventivas, tales como la obtención previa por parte --del patrón de la autorización que le espide la autoridad administrativa, para poder despedir a un dirigente sindical, --probando la necesidad de ello y que la medida no obedece a --las actividades sindicales del trabajador.

En caso de violaciones a tales disposiciones protectoras, se deben establecer sanciones de naturaleza económica, e inclusive penales, que tuvieran los siguientes alcances, por una parte castigar al patrón responsable y por otra ejercer un efecto disuasivo-preventivo a no trasgredirlas; --

Lo anterior saca a colación la importancia de lo - que dispone el artículo 3 del convenio 98, que destaca que - cuando fuera necesario, deberán establecerse organismos ade- cuados a las condiciones nacionales para garantizar el respe- to del derecho de sindicación, los cuales desde luego, y --- acordes a la materia en que emergen, deben estar constituidos en forma tripartita: representantes del gobierno, de los pa- trones y de los trabajadores, cuyo objetivo esencial consis- tiría en desahogar el procedimiento arriba descrito, en sus_ términos.

Por otro lado, es menester también, asegurar la -- protección de los trabajadores en contra de cualquier medida o acto de discriminación antisindical, estableciendo en la - legislación laboral en forma expresa, procedimientos efica- ces y expeditos que aseguren su aplicación por medio de medi- das preventivas, tales como la obtención previa por parte -- del patrón de la autorización que le expida la autoridad ad- ministrativa, para poder despedir a un dirigente sindical, - probando la necesidad de ello y que la medida no obedece a- las actividades sindicales del trabajador.

En caso de violaciones a tales disposiciones pro- tectoras, se deben establecer sanciones de naturaleza econó- mica, e inclusive penales, que tuvieran los siguientes alcan- ces, por una parte castigar al patrón responsable y por otre ejercer un efecto disuasivo-preventivo a no trasgredirlas; -

tomando en consideración que probar fehacientemente que el -
trabajador fué víctima de discriminación antisindical es una
situación muy difícil para él, la autoridad que conozca del
asunto, deberá darle un amplio alcance probatorio a los indi-
cios y presunciones al momento de resolver la controversia -
planteada; y en todos los casos en que se compruebe que el -
despido fué por causa de discriminación, la reparación del -
daño al trabajador debe ser la reinstalación a su empleo, --
con todos los derechos y obligaciones inherentes.

Por otro lado, el artículo 2 del convenio a que he-
mos estado refiriéndonos, consagra la protección contra todo
acto de injerencia de las organizaciones de trabajadores y -
de empleadores entre ellas, realizada ya sea al momento de -
que se constituyan, en su funcionamiento o administración, -
que se efectúe directamente o por medio de sus miembros.

Asimismo, al referirse a los actos de injerencia, -
se hace alusión a las medidas que fomenten la constitución -
de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador
o una organización de ellos, o que las sostengan económica--
mente o en otra forma con el objeto de colocarlas bajo su --
control.

Al respecto, el artículo 133 en su fracción V, pro-
híbe a los patrones intervenir en el régimen interno del sin-
dicato en cualquier forma.

En ese sentido, el establecimiento de organismos - que garanticen el respeto al derecho de sindicación, en la - forma y términos que ya hemos referido, se aplica no sólo pa - ra los actos de discriminación antisindicales, sino también - para los actos de injerencia, definidos en el mencionado ar - tículo 2 del multicitado convenio 98 de la OIT.

Ahora bien, sobre esto último desarrollado no pode - mos dejar de pensar que podrá despertar ideas y comentarios - que disientan sobre las posibilidades de aplicación efectiva - en la práctica cotidiana laboral, sin embargo, estamos cier - tos que con autoridades del trabajo, y en general de todas - aquellas personas, funcionarios públicos o no, que en mayor - o menor medida actúen dentro de este ámbito jurídico, que -- asuman realmente la función protectora de la fuerza producti - va del país, puede hacerse realidad los más altos sentimien - tos mundiales que reflejan los Convenios, recomendaciones y - resoluciones que en materia de libertad sindical y negocia - ción colectiva, en especial, ha adoptado la Organización In - ternacional del Trabajo.

C O N C L U S I O N E S

Primera.- De la Historia Universal, observamos que el advenimiento de la Revolución Industrial originó la conve
niencia de establecer una reglamentación mundial en materia
laboral, lo que se cristalizó con la Organización Internacio
nal del Trabajo, organismo técnico que promueve el desarro
llo de las normas laborales.

Segunda.- Los Convenios Internacionales del traba
jo adoptados por la OIT, junto con las Recomendaciones, cons
tituyen un verdadero cuerpo de leyes, cuyos destinatarios no
son sólo los países miembros de ella, sino incluso aquéllos
que no lo son.

Tercera.- Tiene tal importancia para la Organi
zación que el contenido de dichos instrumentos se aplique in
ternamente por los miembros, y por los que no lo son, que im
plementó un sistema de control que busca garantizar su real
aplicación, con la acción de algunos organismos en determina
dos procedimientos creados exprofeso.

Cuarta.- Los Estados Unidos Mexicanos, en su cali
dad de miembro de la OIT y de conformidad con su legislación,
constitucional y legal, es plenamente capaz para obligarse -

nacionalmente; en tal virtud, participa en el procedimiento de adopción de Convenios en el seno de la OIT, y ha ratificado varios de ellos.

Quinta.- Ante la reciente apertura comercial de nuestro país con las potencias extranjeras, surgió la necesidad de regular, supervisar y controlar a los organismos nacionales que quieran obligarse internacionalmente, de ello se proveyó nuestra legislación a partir de la promulgación de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Sexta.- La Libertad Sindical constituye un derecho natural inherente a la persona humana como tal, cuya existencia es anterior a su reconocimiento en cualquier norma; de ahí que en el presente siglo, hubiera una gran presión para que fuera reconocida internacionalmente, primero por la ONU y después por la OIT, con la adopción de 2 Convenios: el 87 y el 98.

Séptima.- De sus antecedentes, observamos que nuestra Constitución es pionera a nivel mundial en el renglón de establecer en su texto, principios mínimos de protección en materia de trabajo, a favor de los trabajadores del país.

Octava.- En virtud de que la promulgación de la Ley Federal del Trabajo es más reciente que la ratificación que nuestro país efectuó del Convenio número 87 de la OIT, éste se entiende derogado por aquélla, pero sólo en lo que a los trabajadores en general corresponde.

Novena.- No obstante, en nuestro país se excluye de la aplicación de los principios del Convenio 87 a un gran número de trabajadores que indebidamente se consideran empleados públicos, pese a que en su texto no existe una delimitación expresa en cuanto a sus destinatarios.

Décima.- Erróneamente en México, la actividad que desarrollan los cuerpos de bomberos y de seguridad en centros penitenciarios, es equiparada a la que realizan las policías, encuadrándolos así en la excepción que establece el artículo 9 del Convenio 87, con todo el perjuicio que ello ocasiona a dichos trabajadores.

Décima Primera.- La falta de ratificación por México del Convenio número 98 de la OIT hasta el momento, evidencia la negativa al establecimiento en nuestro país de órganos y procedimientos que garanticen el eficaz ejercicio de la libertad sindical, tal como lo conceptúa la Organización.

B I B L I O G R A F I A .

- BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo. Porrúa. México, 1987.
- BIDART CAMPOS, German. Manual de Derecho Constitucional Argentino. Ediar. Buenos Aires, Argentina, 1972.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1991.
- CALDERA, Rafael. Derecho del Trabajo. Tomo I. Ateneo. Buenos Aires, Argentina. 1972.
- CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM. La Gran Enciclopedia Mexicana. 19a. Edición, México, -- 1983.
- CASTORENA, Jesús. Tratado del Derecho Obrero. Tomo I. Jaris. México, 1942.
- DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. 2a. Edición. Porrúa. México, 1988.
- DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo II. Sa. Edición. Porrúa. México, 1983.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
Tomo I. 12a. Edición. Porrúa, México. 1990.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.
Tomo II. Porrúa, México, 1991.

DE LA CUEVA, Mario, Francisco de Ferrari, ET AL. Derecho Co-
lectivo Laboral. Depalma. Argentina. 1973.

DEVEALI, Mario. Coordinador. Tratado de Derecho del Trabajo.
Tomo V. Depalma. Buenos Aires, Argentina, --
1972.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. 17a. Edi-
ción. Porrúa, México, 1990.

GROS ESPIELL, Héctor. La Organización Internacional del Tra-
bajo y los Derechos Humanos en la América Lati-
na. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas,
1978.

JEFERSON, Thomas. La Declaración de Independencia, La Consti-
tución de los Estados Unidos de América. Servi-
cio Informativo y Cultural de los E.U.A. ----
S.P.I.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. 5a. Edición. C.E.C.S.A. México, 1982.

LASTRA LASTRA, José Manuel. Derecho Sindical. Porrúa. México, 1991.

LOMBARDO TOLEDANO, Vicente. La Libertad Sindical en México. Universidad Obrera de México. 1974.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Actas de las Sesiones. Conferencia Internacional del Trabajo. 32a. - Reunión. Ginebra, Suiza, 1949.

———. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo. 63a. Reunión. Informe III. Parte 4. Ginebra, Suiza, 1977.

———. La Libertad Sindical. Manual de Educación Obrera. Ginebra, Suiza. 2a. Edición. 1988.

———. Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Ginebra, Suiza. 1983.

———. Lista de Ratificaciones por Convenio y por País. Ginebra, Suiza. 1992.

- . Manual Sobre Procedimientos en Materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo. Ginebra, Suiza. 1977.
- OJEDA AVILES, Antonio. Derecho Sindical. 2a. Edición. Tecnós. Madrid, 1984.
- POLITES, Jorge. Actividades de los Empleadores, Normas Internacionales del Trabajo, El Procedimiento de Adopción y Supervisión, Memorándum para las Organizaciones de Empleadores. Organización Internacional del Trabajo. 1990.
- RAMOS ALVAREZ, Oscar Gabriel. Sindicatos, Federaciones y Confederaciones en las Empresas y en el Estado. Trillas. México, 1991.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. 10a. Edición. Porrúa. México, 1981.
- . Los Conflictos de la Ley Nacional con los Tratados Internacionales. Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado. México, 1966.

SEPULVEDA, César. Derecho Internacional Público. Porrúa.
México, 1964.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 26a.
Edición. Porrúa. México, 1992.

VALTICOS, Nicolás. Derecho Internacional del Trabajo. Tecnós.
Madrid, España, 1977.

L E G I S L A C I O N .

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 102a.

Edición. Porrúa. México, 1994.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por Alberto Trueba Urbina

y Jorge Trueba Barrera. 72a. Edición. Porrúa.

México, 1993.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. 2 de Enero de 1992.

O T R A S F U E N T E S .

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. DICCIONARIO JURIDI

CO MEXICANO. Tomo VI. México, 1984.