



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA OIT Y LA
OBLIGATORIEDAD DE LA AUTORIDAD COMPETENTE
QUE DEBERA GARANTIZAR SU CUMPLIMIENTO**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A N:
JOSE DEL RIO OROZCO
MARIA DE LOURDES SALMERON ESPARZA**



FES Aragón

**ASESOR:
LIC. ELPIDIO ROMERO RIVERA**

MÉXICO

2009



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.

DEDICATORIAS

En Memoria de nuestros queridos padres (+)

Como una muestra de gratitud y respeto por su amor incondicional, que ha sido el bastión a lo largo de nuestras vidas, con la promesa de seguir siempre adelante.

A nuestro amado hijo:

Recuerda que eres el porqué y el para qué de nuestras vidas.

A nuestros maestros:

Con especial agradecimiento al Lic. Elpidio Romero Rivera, por su apoyo y dirección en la elaboración de este trabajo.

El presente es pasado, cuando se consiguen los objetivos.

LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES DE LA
OIT Y LA OBLIGATORIEDAD DE LA AUTORIDAD
COMPETENTE QUE DEBERÁ GARANTIZAR SU
CUMPLIMIENTO.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN. - - - - -	1
CAPÍTULO 1. - - - - -	2
¿EXISTE EL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO? - - - - -	2
1.1. Antecedentes Jurídicos del Derecho Internacional del Trabajo. - - - - -	2
1.2. La incipiente organización internacional en materia de Trabajo. - - - - -	5
1.3. La finalidad de la Organización Internacional del Trabajo. - - - - -	61
CAPÍTULO 2. - - - - -	63
SURGIMIENTO DE LA O.I.T. - - - - -	63
2.1. Creación, fundamento y objetivos de la O.I.T. - - - - -	63
2.2. Estructura y principales funciones de la O.I.T. - - - - -	64
2.3. Competencia de la O.I.T. - - - - -	68
CAPÍTULO 3. - - - - -	73
LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO. - - - - -	73
3.1 Procedimiento. - - - - -	73
3.2 Problemas Básicos. - - - - -	75
3.3 Flexibilidad. - - - - -	75
CAPÍTULO 4. - - - - -	81
PRINCIPALES RESOLUCIONES DE LA O.I.T. Y MÉXICO. - - - - -	81
4.1. La legislación internacional del trabajo.- - - - -	81
4.2. Las recomendaciones de la O.I.T. - - - - -	83
4.3. Principales convenios celebrados por México (78 de 180 que se han adoptado). - - - - -	85
CAPÍTULO 5. - - - - -	96
LA OBLIGATORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES DE LA OIT. - - - - -	96
5.1. Las recomendaciones de las organizaciones internacionales (Sus diferencias). - - - - -	96
5.2. Las recomendaciones de la O.I.T (sus efectos). - - - - -	102
5.3. El cumplimiento de los convenios celebrados con la O.I.T. - - - - -	105
ANEXOS (Anexo 1, Anexo 2, Anexo 3 y Anexo 4). - - - - -	108
CONCLUSIONES. - - - - -	144
BIBLIOGRAFÍA. - - - - -	147

INTRODUCCIÓN

En virtud de que los convenios que emanan de la Organización Internacional del Trabajo, respaldan temas muy importantes para la clase trabajadora a nivel mundial y en atención a ello, consideramos que su análisis debe ser previo a ser firmado por el Jefe de Estado de nuestro país, ante todo no debe ofender los alcances mínimos de protección de la clase trabajadora que contempla nuestra Carta Magna y bajo ese principio sólo tendrá carácter obligatorio cuando lo ratifique el Senado de nuestro país y lo haga del conocimiento general, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Así mismo, abordaremos la función de la Organización Internacional del Trabajo en sus orígenes, estableciendo un conjunto de normas creadas y desarrolladas por los representantes de los trabajadores, los estados y los representantes de los patronos.

En el campo del trabajo también se comentará su creación, su fundamento y los objetivos principales de dicha organización, representada por los sectores ya referidos.

Ahora bien, todo esto va a permitir entender que México tiene la necesidad de analizar si es o no conveniente ratificar el convenio 98, relativo al tema de que se trata, estableciendo que no está por demás advertir que tras de reconocer las bondades de dicho convenio, se debe concluir que proceder a su ratificación generaría una serie de obligaciones de difícil cumplimiento ya que van en contra de las prácticas y de la realidad nacional, independientemente de que la mayoría de los convenios están tutelados en nuestro país bajo otra mecánica.

Si esta óptica no es la mejor, si debe ser la idónea, porque siempre es preciso recordar que la supremacía de la Constitución significa que su contenido normativo es obligatorio sobre todo y ante todos, es decir, tanto para los gobernados, como para los gobernantes acotando así el actuar de estos últimos en relación con las libertades que tienen los primeros a través de las llamadas Garantías Individuales que constituyen los límites de actuar del Estado ante los derechos de los particulares, garantizando así su disfrute, goce y ejercicio, específicamente en los artículos 5, 9, y de manera especial el artículo 1º de nuestra Constitución.

En virtud de que la Organización Internacional del Trabajo ha adoptado hasta el presente trabajo de investigación 180 convenios y 187 recomendaciones, en materia de trabajo y del empleo, cabe hacer la observación que nuestro país tiene ratificados 78 convenios de los 180 que se adoptaron y que constituyen en la práctica un verdadero Código Internacional del Trabajo.

CAPÍTULO 1

¿EXISTE EL DERECHO INTERNACIONAL DE TRABAJO?

Este apartado tiene como finalidad abordar los antecedentes jurídicos y creación de la Organización Internacional del Trabajo y en consecuencia, los antecedentes propios del Derecho Internacional del Trabajo, mediante una breve reseña histórica, mencionando los principios doctrinarios de la materia y su intención de crear un organismo para regular las relaciones entre obreros y patronos con carácter Internacional.

En este apartado se tratará de explicar la pregunta planteada y los fines que se tratan de obtener de la misma.

1.1. ANTECEDENTES JURÍDICOS DE ESTE DERECHO.

El Derecho Internacional del Trabajo se ha proyectado como una de las principales disciplinas del Derecho para obtener la solidaridad de los hombres en todos los Estados. La formación del Derecho Internacional de Trabajo, en caso de que siga evolucionando de esta manera formará una conciencia universal para dignificar a los trabajadores, en cualquier espacio en que se halle y tenga necesidad de prestar sus servicios por un salario.

El fin primordial del Derecho Internacional del Trabajo es asegurar a cada trabajador una existencia acorde a su dignidad como humano, acorde a su condición humana; es un conjunto de Derechos Humanos. Normalmente los objetivos de las Naciones Unidas son mantener la paz y la seguridad internacionales, es decir, solamente se lograrán dichos objetivos si los Estados participan en la creación de condiciones justas y humanas para cada uno de sus miembros. Cabe hacer notar que existen infinidad de ejemplos de carácter privado, principalmente de ONG'S (organizaciones no gubernamentales) que demuestran que se puede en armonía y concordia formar una consciencia colectiva, respecto de las condiciones de vida del trabajador. No así cuando se trata de personas que con una representación estatal (soberana) participa en conferencias internacionales del trabajo para ponerse de acuerdo sobre temas exactamente iguales a los comentados por las ONG'S.

Este tema, es comentado, por varios doctrinarios¹, estableciendo ante todo la necesidad de una nueva Declaración Internacional, de los Derechos del Trabajador, pues han cambiado con mucho las condiciones de la Declaración dada en la ciudad de Bogotá, Colombia, cuando se reafirmó la idea de crear un verdadero Derecho internacional del trabajo que, si bien es cierto, se origina al mismo tiempo que el Derecho del Trabajo, también es cierto que es hasta el Tratado de Versalles (1919), donde se adquiere y cristaliza la idea para su creación. El desarrollo del derecho del trabajo, interno en los diferentes sistemas jurídicos del mundo, se retroalimenta de las recomendaciones del Derecho Internacional del Trabajo, y aquél en diversas ocasiones es conquista de trabajadores que tienden a internacionalizarse. No es posible soslayar la importancia que tiene uno sobre otro, en forma recíproca. Se podría afirmar sin temor a equivocaciones que esta Organización

¹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Ed. Porrúa. S.A. México 1990 P.70

Internacional del Trabajo es la organización espiritual internacional más firme de todas las existentes.

No hace mucho, en comparación con la existencia del derecho, un inglés de nombre Roberto Owen² expuso la Idea de un Derecho Internacional del Trabajo en un discurso pronunciado el día 1 de enero de 1816, y dos años después, dirigiéndose al Parlamento Inglés y a los plenipotenciarios de la Santa Alianza, reunidos en Aix Chapelle, nuevamente propuso la posibilidad de aglutinar internacionalmente las normas que regían en ese tiempo a los trabajadores, en sus respectivos países, por cierto sin éxito. Posteriormente, la propuesta de Owen fue acogida por el francés Daniel le Grand, quien tuvo la posibilidad de invocar las leyes de Inglaterra y de presentar una Iniciativa al Parlamento francés y que éste se dirigiera a los estados industriales y propusiera una Ley Internacional que fijara entre otras cosas una jornada de doce horas de trabajo en las fábricas que usaran energía motriz, situación que siguió proponiendo hasta 1859, fecha en que falleció.³

Ernesto Mahaim, Adolfo Wagner, Lugo Schoenberg y Jorge Adler, principales autores de Francia y Alemania en 1866, se propusieron la reglamentación universal del trabajo, a través del grupo conocido con el nombre de socialismo de cátedra o socialismo de estado, según lo refiere don José Barroso Figueroa, en su estudio de Derecho Internacional del Trabajo.

El Partido Obrero Socialdemócrata, de Gotha adoptó el Programa de Eisench en 1875 y el de Erfur en 1891, pugnaron abiertamente por la reglamentación internacional del trabajo.⁴ En 1876, El Presidente del Consejo Federal Suizo, expuso a consideración de la Asamblea la conveniencia de concretar tratados con los principales países europeos para lograr unificar las leyes obreras que los regían, por lo que el 15 de marzo de 1889, el Consejo Federal Suizo invito a una conferencia preparatoria y aceptaron participar Francia, Austria, Bélgica, Portugal, Luxemburgo y los países bajos, en dicha conferencia preparatoria debería estudiarse la forma de cumplir con las convenciones que sobre el trabajo se habían celebrado a esa fecha. En otras palabras, ya había madurado la idea de un congreso internacional del trabajo, solamente era cuestión de tiempo su creación.

El emperador Guillermo II de Alemania convocó el 4 de febrero de 1890 a un Congreso internacional del trabajo, para celebrarse en Berlín el 15 de marzo siguiente, concurriendo Austria - Hungría, Bélgica, Dinamarca, Francia, Inglaterra, Italia, Luxemburgo. Países Bajos, Portugal, Suecia, Noruega y Suiza. Desgraciadamente el Congreso solo logró obtener recomendaciones, pues ninguno de los participantes quiso comprometerse, pero con la idea de someter en sus respectivos sistemas jurídicos las recomendaciones obtenidas en dicho congreso. Los ideólogos siguieron trabajando en esa idea a pesar de ese revés.

El Congreso de Berlín sirvió para que se celebraran diversas reuniones, pues en septiembre de 1897, en Bruselas se celebró un Congreso Internacional de Legislación del

² INOSTROZA FERNÁNDEZ, Luis. El Movimiento Cooperativista Internacional. Ed. de la Universidad Metropolitana. México, 1989 P. 29

³ BARROSO FIGUEROA José. Derecho Internacional del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1987. P. 17

⁴ DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. México 1981 P. 308

Trabajo, reunión en donde nació la idea de crear una organización permanente referida a cuestiones del trabajo, de ahí que se afirme que aquí nació propiamente la Organización Internacional del Trabajo.

En el Congreso de París celebrado del 25 al 28 de Julio de 1900, se organizó la Asociación Internacional para la protección legal de los trabajadores, en donde el profesor Mahaim uno de los autores de los estatutos-según lo refiere don José Barroso Figueroa-señala que en el artículo segundo se establecen sus fines: "...1.- Servir de unión entre las personas que, en los diferentes países industriales, consideran que es necesaria la legislación protectora de los trabajadores. 2.- Organizar una Oficina Internacional del Trabajo, cuya función consistirá en publicar, en francés, en alemán y en inglés, una compilación de la legislación del trabajo de cada país y de no ser posible esto, ayudará cualquier publicación que persiga esos fines, facilitar el estudio de la legislación del trabajo en los diversos países y en particular, proporcionar a los miembros de la asociación informes a cerca de las legislaciones en vigor..."⁵.

Esta Asociación celebró conferencias preparatorias en Berna y se aprobaron proyectos de convenciones internacionales como la de prohibir el trabajo nocturno a las mujeres en las industrias así como el uso del fósforo blanco en la fabricación de cerillos por su explosividad y por los daños causados a la salud de los trabajadores en su fabricación. Conferencias que si tuvieron el éxito deseado, pues ambos proyectos de convenciones fueron aprobados por casi todos los participantes, fue su esfuerzo y sus recomendaciones lo que obligó a los participantes a aceptar la legislación propuesta en sus propios sistemas jurídicos.

El Tratado Franco-Italiano relativo a las indemnizaciones por accidentes de trabajo, es quizá uno de los mas importantes de los tratados firmados por las potencias europeas que proliferaron para estas fechas, se estaba unificando el derecho del trabajo en Europa, se estaba perfeccionando propiamente el Derecho Internacional del Trabajo.

De 1914 a 1918, se desató la Primera Guerra Mundial, estas actividades bélicas en Europa detuvieron el desarrollo del derecho del trabajo pero en dicho lapso se generó, entre otras cosas, la creación de la Organización del trabajo así como la creación de otras organizaciones que permitieran a los estados tener una mayor comunicación, a tal grado que a finales de 1914 se formula un proyecto para que se reunieran los representantes de los trabajadores del mundo y redactaran una posibilidad de poner fin a la guerra. La American Federation of Labor insistió en 1917, en participar en la comisión ¿que tratara de conseguir la paz? como delegados obreros del mundo, idea que no fue única de Norteamérica, sino que también en Francia y en el congreso de Zurich de 1917 por la Unión Católica Internacional. En julio de 1916 se reunió la Conferencia de Leeds, a la que asistieron representantes obreros de todos los países aliados, en donde se propuso que el Tratado de Paz debería contener un mínimo de garantías relativas al derecho del trabajo, derecho sindical, la inmigración, los seguros sociales, la higiene y seguridad en el trabajo.⁶ .

⁵ BARROSO FIGUEROA José. Derecho Internacional del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1987. P. 62

⁶ BARROSO FIGUEROA, José. Op. Cit. P. 60

En 1917 y 1918, se celebraron diferentes conferencias en Londres, Havre todas relativas a los derechos de los trabajadores y el trato que los mismos deberían recibir por parte de los patrones y la vigilancia del estado para que se cumplimentaran dichos derechos a través de un mínimo de normas en cada sistema jurídico. Se afirma que todas estas conferencias formaron las bases en las que se apoyó el Tratado de Paz de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial en Europa⁷.

Al respecto, cabe hacer notar que para este tiempo ya se había creado la Federation Sindical Internacional quien en la Ciudad de Berna realizó al término de dicha guerra, una conferencia en la que se concluyó con la elaboración de lo que hoy conocemos como Carta de Berna, en las que estaban incluidas las propuestas y conjunto de recomendaciones para la creación de las legislaciones nacionales en materia de trabajo.

En la Conferencia de Paz del 25 de enero de 1919, se creó una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, que estando integrada por dos delegados de los aliados vencedores de la Primera Guerra Mundial y delegados observadores de diversos países, se dedicaron a determinar los avances que sobre el Derecho del Trabajo habían aportado las conferencias anteriores como la de Leeds, la Carta de Berna, etcétera, y sus conclusiones fueron plasmadas como la parte XIII del Tratado de Versalles.

Estos, son los principales antecedentes jurídicos del Derecho Internacional del Trabajo, que sirven para responder a la pregunta título del presente capítulo llegando a la conclusión que- Sí existe el Derecho. Internacional del Trabajo, y este se compone de todas y cada una de las normas que han trascendido a las fronteras de los países que lo iniciaron y tienen como objeto la protección del trabajador en sentido amplio. Definiéndose como: La rama del Derecho Internacional Público que tiene entre otras cosas estudiar, consolidar, promover y hacer progresar, con la participación de todos los sujetos de la comunidad internacional, las normas reivindicatorias de los derechos de los trabajadores, sin consideración del sexo, nacionalidad, raza, ideología política, credo religioso o cualquiera otra característica distintiva de estos⁸

Por su parte Alberto Trueba Urbina considera que el Derecho Internacional Social puede definirse como el conjunto de principios, instituciones y normas que en su función de Integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles, regulando las relaciones entre las empresas explotadoras y las organizaciones de trabajadores, como sujetos internacionales.⁹

1.2. LA INCIPIENTE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE TRABAJO.

Al término de la Primera Guerra Mundial, se creó una Organización con el carácter de permanente, que se encuentra en la XIII parte del Tratado de Versalles, organismo que serviría para legislar la formación de un Derecho Internacional del Trabajo, a partir del cual

⁷ Idem, P. 4

⁸ BARROSO FIGUEROA, José. Opus. Cit. P. 4

⁹ TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Editorial Porrúa. S. A México 1990 P. 239.

se conformarían un mínimo de derechos del trabajo en las legislaciones nacionales. Los miembros del organismo citado, dieron por nombre Organización Internacional del Trabajo.¹⁰

Los miembros de dicha organización permanente del trabajo, serían todos los miembros de la naciente Sociedad de Naciones, también creada en el Tratado de Versalles mencionado, así como a todos aquellos países que quisieran participar en la misma y que no participaron en la propia liga de Naciones. De inicio se pensó que la Organización Internacional del Trabajo, sería dependiente de la Sociedad de Naciones y aquella debería estar subordinada a ésta, pero como no se precisó en el propio Tratado de Versalles, trajo como consecuencia la autonomía de la Organización Internacional del Trabajo. La admisión de los miembros de la O.I.T., produjo diversos debates, pues según el artículo 387 del Tratado de Versalles, determinaba "...la calidad de miembro de la Sociedad de Naciones implica la de miembro de la expresada organización...", a propósito de la subordinación de una organización a la otra. Pero, por lo que se refería a los Estados que no pertenecieran a la Sociedad de Naciones, pudieran participar en la O.I.T., adoptada esta resolución se dieron nuevos elementos a la posibilidad de la autonomía de la organización en beneficio de la propia Sociedad de Naciones.

El Tratado de Versalles¹¹, en su XIII parte, creó la Organización Internacional del Trabajo y, con los reglamentos creados a partir de dicho Tratado de Versalles, estuvo funcionando hasta la Segunda Guerra Mundial. A partir de la creación de la actual Organización de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, también sufrió cambios, reformas necesarias para adaptar la organización a los nuevos tiempos y a las transformaciones sociales de la época, se ampliaron los ideales de la organización en procuración de la protección del trabajo y los trabajadores empezaron a campear las ideas de Justicia Social.

Con base en el artículo 422 del propio Tratado de Versalles se pudo reformar a la Organización Internacional del Trabajo. Las principales reformas se dieron en los meses de octubre y noviembre de 1945, en la sesión celebrada en París, Francia. Para estas fechas, la Organización Internacional del Trabajo, es un organismo técnico, con carácter internacional, creado en 1919, como Institución autónoma asociada con la Sociedad de Naciones.

El 14 de diciembre de 1946, la OIT se convierte en un organismo especializado de las Naciones Unidas y su principal propósito desde siempre ha sido promover la adopción de medidas destinadas a mejorar la condición de los trabajadores, ofrece una particularidad en su integración, pues se encuentra integrada con una triple representación: de los gobiernos, de los obreros y de los patronos, en una proporción del 50%, 25% y 25% respectivamente; los primeros son designados por el Ejecutivo de cada Estado, a su vez, tanto los trabajadores como los patronos están organizados, designando cada uno a sus representantes. Para el caso de los trabajadores será el Congreso del Trabajo, la cúpula laboral donde se extraiga la representatividad sindical y en el caso de patronos serán designados por la Confederación

¹⁰ BARROSO FIGUEROA, José. Opus. Cit. P. 65

¹¹ SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Tratado General de la Organización Intencional Ed. Porrúa. S.A. México 1991 P. 481.

Patronal de la República Mexicana.

El que la Organización Internacional del Trabajo se encuentre representada en la forma recién mencionada, demuestra que no son solo los estados quienes en un momento dado tienen que resolver los problemas a nivel internacional, sino que se pueden crear formas de organización distintas que pueden dar buenos resultados. Esto es, poner frente a frente a trabajadores y patronos para crear normas Jurídicas, es mejor que poner frente a frente a gobernantes con los gobernados.

Al respecto, damos a conocer la participación que tiene México ante la OIT; según archivo que obra en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. En virtud de que su contenido es muy relevante para este trabajo, se transcribe el texto de mayor interés y como consecuencia se hacen los comentarios correspondientes a efecto de fortalecer la investigación.

REFERENCIA DEL PAÍS DENTRO DEL MARCO DEL EXAMEN ANUAL DE LA DECLARACIÓN DE LA OIT (2000-2008). MÉXICO
LIBERTAD SINDICAL Y DE ASOCIACIÓN Y RECONOCIMIENTO EFECTIVO DEL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA (LANC).

PRESENTACIÓN DE MEMORIAS	Cumplimiento de las obligaciones gubernamentales.	SI, desde el principio del Examen anual (EA) en 2000.
	Cometido de las organizaciones de Empleadores y de Trabajadores en la presentación de la memoria	SI, el Gobierno señala que han transmitido copias de memorias gubernamentales a las organizaciones de Empleadores, (Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) y a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) así como de Trabajadores (Confederación de Trabajadores de México) (CTM).
<p>1).- Comentario.- Este documento nos permite conocer el respeto con el que México se conduce ante la Organización Internacional del Trabajo al dar el debido cumplimiento a la difusión que corresponde a cada uno de los convenios ante las partes involucradas a efecto de que se analice nuestra legislación y su contenido para poder determinar en su momento la ratificación correspondiente.</p>		

Observación de los Interlocutores Sociales	Organizaciones de Empleadores	EA 2007: Observaciones de la CONCAMIN y de la COPARMEX. EA 2005: Observaciones de la CONCAMIN. EA 2002: Observaciones de la CONCAMIN. EA 2001: Observaciones de la CONCAMIN. Observaciones de la COPARMEX. EA 2000: Observaciones de la CONCAMIN.
ESFUERZOS Y PROGRESOS DESPLEGADOS PARA REALIZAR EL PRINCIPIO	Organizaciones de Trabajadores	EA 2007: Observaciones de la CTM. Observaciones de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). EA 2005 Observaciones de la CTM. Observaciones de la CIOSL. EA 2002 Observaciones de la CTM. Observaciones de la CIOSL

	<p>Ratificación</p>	<p>EA 2001 Observaciones de la CONCAMIN. Observaciones de la COPARMEX. EA 2000. Observaciones de la CONCAMIN.</p> <p>Estado de ratificaciones.</p> <p>México ratificó en 1950 el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948(núm. 87). Sin embargo, no ha todavía ratificado el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).</p>
<p>2).- Comentario.- Las organizaciones indicadas en el segundo recuadro desde el examen anual, mediante un sin numero de observaciones normativas, determinaron su postura; ante esa situación el Gobierno de México se ha abstenido de ratificar el Convenio numero 98.</p>		

DERECHO		Intención de ratificación	<p>Según el Gobierno hay actualmente una imposibilidad jurídica nacional de ratificar el C98.</p> <p>EA 2006: Según el Gobierno: México no ha ratificado el Convenio sobre el Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). De hecho, la Cámara de Senadores de la República decretó ratificar el mismo con una reserva por lo que se refiere al inciso b), apartado 2 del artículo 1 del Convenio. De esta manera, los mandatos establecidos en el artículo 123 de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo tendrían precedencia por lo que se refiere a la libertad de asociación y libertad sindical. Sin embargo, la OIT no ha admitido la ratificación de México debido a que esta organización no admite reservas. Sin embargo en el marco de la "Nueva Cultura Laboral" se trabaja en una reforma legislativa laboral que coadyuve a promover la capacitación, la participación y una remuneración de los trabajadores, mismos que culminó en un proyecto de reformas en la Ley Federal del Trabajo que aborda el tema de la Libertad Sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, mismo que se convirtió en iniciativa de ley el 12 de diciembre de 2002. En respuesta a los comentarios de la CIOSL, El Gobierno señala lo siguiente: (i) En relación con la ratificación del C.98, a la fecha no ha habido algún cambio sobre la reserva hecha por el Senado de la República al inciso b), numeral 2 del artículo 1º del convenio.</p> <p>EA 2003: El Gobierno señala que la Cámara de Senadores de la República decretó ratificar el mismo con una reserva por lo que se refiere al inciso b) apartado 2 del artículo 1º del convenio.</p> <p>3).- Comentario.- En México hay disposiciones que no permiten la ratificación del Convenio en virtud de que su contenido afecta en principio a la Constitución, no obstante como se indica la Cámara de Senadores de la República decretó en términos de lo que establece el Artículo 133 Constitucional ratificar el Convenio 98 con una reserva por lo que se refiere al contenido del inciso b), apartado 2 del Artículo 1 del Convenio cuyo texto dispone lo siguiente.-</p> <p>b) despedir 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.</p> <p>En relación a las indicaciones que comprende dicho texto en el marco de la "Nueva Cultura Laboral." Indica que se trabaja en una reforma legislativa laboral que coadyuve a promover la capacitación, nos comenta que culminó en un proyecto de reformas en la Ley Federal del Trabajo; y que se convirtió en iniciativa de Ley el 12 de diciembre de dos mil dos.</p> <p>Al respecto, nos permitimos hacer notar que no se trata de ningún avance en esta materia ya que el artículo 123 de nuestra Constitución en su Apartado "A" fracciones XIII, XIV y XV. Textualmente establecen:</p> <p>XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.</p> <p>XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones</p>
---------	--	---------------------------	--

deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

Y en el Título Primero de la Ley Federal del Trabajo, bajo el rubro Principios Generales en su artículo tercero, tercer párrafo textualmente dice: Asimismo, es de interés social promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.

A mayor abundamiento es oportuno dar a conocer la Contradicción de Tesis 51/92, Tesis de Jurisprudencia 9/94 que aprobó la entonces Cuarta Sala de nuestro mas alto Tribunal el catorce de marzo de mil novecientos noventa y cuatro. Tesis que constituye jurisprudencia con un solo fallo en términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, cuya voz a la letra dice:

No. Registro: 207,713

Jurisprudencia

Materia(s): Laboral

Octava Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
76, Abril de 1994

Tesis: 4a./J. 9/94

Página: 19

Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo V, Primera Parte, tesis 47, página 32.

CAPACITACIÓN O ADIESTRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES. SU INCUMPLIMIENTO POR PARTE DEL PATRÓN, DA LUGAR A EJERCER LAS ACCIONES LEGALES O CONTRACTUALES, QUE DERIVEN DE TAL OBLIGACIÓN.

El derecho de los trabajadores a la capacitación o adiestramiento, elevado a rango constitucional, se inspira en principios de interés social, y por su trascendencia para elevar el nivel de vida del trabajador y la productividad de un centro de trabajo, está tutelado por la ley. La omisión del cumplimiento oportuno de obligaciones en materia de capacitación o adiestramiento por parte del patrón, o del trabajador a recibirlo da lugar a la procedencia de la imposición de las sanciones al empleador establecidas por la Ley Federal del Trabajo, así como a que el trabajador inicialmente, pueda ejercer las acciones que deriven de tal obligación, conforme a la ley o a lo convenido contractualmente, pero no se constituye indefectiblemente y de inmediato en causal de rescisión de la relación laboral, ya que esa situación no se encuentra expresamente prevista en ninguna de las fracciones de los artículos 47 y 51 de la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, de estar aprobados por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social los planes y programas sobre la capacitación y a pesar de que dicha Secretaría haya tomado las medidas pertinentes conforme al artículo 153-S, la omisión del empleador para proporcionarla o la negativa del trabajador a recibirla, en forma repetitiva, puede constituirse en una causal rescisoria análoga a la de falta de probidad y honradez, cuando tal incumplimiento negligente y reiterativamente sistemático, entrañe un proceder con mengua de rectitud de ánimo, revistiendo tal gravedad, que traiga como consecuencia la imposibilidad de continuar con la relación laboral, que sería el

	<p>factor determinante para considerar la procedencia de darla por concluida.</p> <p>Contradicción de tesis 51/92. Entre el Tercer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. 28 de febrero de 1994. Cinco votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Hugo Hernández Ojeda.</p> <p>Tesis de Jurisprudencia 9/94. Aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada del catorce de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, por cinco votos de los señores Ministros: Presidente Ignacio Magaña Cárdenas, Juan Díaz Romero, Carlos García Vázquez, Felipe López Contreras y José Antonio Llanos Duarte.</p> <p>Es evidente que la resolución que antecede, fue objeto de un análisis minucioso y exhaustivo de los antecedentes históricos y los aspectos doctrinarios de nuestro país sin embargo se da a conocer para esclarecer la aplicabilidad de los principios y normas que rigen el proceso laboral en México, en virtud de que ha tenido variantes significativas, pero son objeto de otro comentario ya que además tiene una trascendencia innovadora, que suscita la crítica para apuntar las observaciones en algunos casos, y a su vez subrayar las coincidencias en otros; por todo ello se contempla bajo una óptica que tiene relación con otras disposiciones normativas en los términos siguientes:</p> <p>Esta contradicción de Tesis otorga un apoyo significativo a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores, al grado de calificar el incumplimiento de proporcionarla o de recibirla como una causa de rescisión análoga a la de la falta de probidad y honradez, cuando tal incumplimiento implique negligencia y reiteración sistemática; equiparables a las previstas en el artículo 47 de la Ley Laboral, si se trata del patrón o el artículo 51 si se trata del trabajador.</p> <p>Ahora bien creemos que debe operar en estos casos el principio de la ponderación especialmente en el caso del trabajador, pues habrá que distinguir entre la desobediencia del mismo a recibir la capacitación y las circunstancias de que a pesar de que reciba la capacitación, no reúna los requisitos para pasar el examen correspondiente pues esto no debe ocasionar la sanción drástica de la pérdida del empleo.</p>
--	---

<p>ESFUERZOS Y PROGRESOS DESPLEGADOS PARA REALIZAR EL PRINCIPIO Y DERECHO</p>	<p>Reconocimiento del principio y derecho (perspectiva(s), medios de acción, disposiciones jurídicas básicas)</p>	<p>Constitución.</p> <p>Política, legislación y/o reglamentación</p>	<p>Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Artículo 9) establecer que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier lícito. El artículo 123 apartado A, fracción XVI del mismo ordenamiento, dispone que tanto los obreros como los empresarios tengan derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc. Así mismo, el apartado B, fracción X del mencionado artículo, establece que los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses.</p> <p>Legislación.</p> <p>La Ley federal del Trabajo (Ley Federal del Trabajo), en su artículos 441, 356, 357, 359 y 381, contemplan disposiciones relativas al contrato colectivo de trabajo y al contrato ley, dispuesto en los capítulo III y IV .</p> <p>La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTST), en su título cuarto establece disposiciones relativas a la organización de los</p>
---	---	--	---

			<p>trabajadores y a las condiciones de trabajo.</p> <p>El registro sindical es una garantía que le brinda a las organizaciones seguridad jurídica.</p> <p>La negociación colectiva se lleva a cabo en tres modalidades que se determinan según la práctica y entendimiento entre las organizaciones de los trabajadores y los empleadores o sus organizaciones. Los contratos colectivos no están sujetos a la autorización del Gobierno, las autoridades únicamente fungen como depositarias para registro de los documentos, que los contienen.</p>
		<p>4) Comentario.- como es sabido, la Constitución Mexicana de 1917 conjuga los principios de liberalismo clásico relativos a las garantías individuales inherentes a los derechos naturales del hombre, con las garantías sociales que consagro por primera vez en el mundo, anticipándose en dos años a la Constitución Alemana de Weimar, surgida esta última de la posguerra europea de 1914, tomada como modelo de avanzada legislación social en el viejo continente.</p> <p>En el campo laboral, esos derechos sociales invocados en la Constitución Mexicana de 1917 cristalizaron en el artículo 123, al través de los derechos colectivos de sindicación y de huelga las medidas de previsión social y de protección al trabajo.</p> <p>No obstante que ya quedo indicado en los dispositivos normativos de nuestra legislación, tanto de la Constitución como de sus leyes reglamentarias, el sistema que debe aplicar en materia laboral; al respecto resulta necesario y oportuno dar a conocer la resolución del Pleno de la Suprema Corte de fecha 11 de julio del año dos mil, la cual por su trascendencia e importancia se relaciona su contenido con este trabajo en el orden siguiente:</p> <p>No. Registro: 191,348 Tesis aislada Materia(s): Constitucional, Laboral Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Agosto de 2000 Tesis: P. CXXVII/2000 Página: 149</p> <p>SINDICATOS. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE PROHÍBE LA</p>	

	<p>REELECCIÓN DE SUS DIRIGENTES, CONTRAVIENE LA LIBERTAD SINDICAL QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.</p> <p>Este precepto, en su apartado B, fracción X, establece, entre otros principios básicos, que los trabajadores al servicio del Estado tienen el derecho de asociarse para la defensa de sus derechos comunes, garantía que esta Suprema Corte ha interpretado con toda amplitud que es acorde con el espíritu libertario del Constituyente, por lo cual ha de entenderse que tienen derecho a constituirse las organizaciones que estimen convenientes, de afiliarse a ellas conforme a sus estatutos, con base en los cuales pueden elegir libremente a sus representantes, señalando el tiempo que deben durar en sus cargos, así como organizar su administración, actividades y programas de acción, sin que se admita prohibición o limitante alguna en relación con la elección de sus dirigentes o con el término que éstos deben durar en sus cargos, debiendo advertirse que el convenio internacional número 87, aprobado por el Senado de la República, y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el dieciséis de octubre de mil novecientos cincuenta, coincide plenamente con este principio constitucional. Por tanto, como el artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que "Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos.", ha de concluirse que tal prohibición viola la citada libertad sindical al intervenir en la vida y organización interna de los sindicatos, pues impide el ejercicio del derecho de las organizaciones sindicales para que elijan libremente a sus representantes y para que puedan actuar en forma efectiva e independiente en defensa de los intereses de sus afiliados, sin que pase inadvertido para la Suprema Corte que la reelección de dirigentes sindicales que el artículo impugnado prohíbe, es un derecho libertario que si es mal ejercido puede estratificar clases dominantes dentro de los propios trabajadores con todos los vicios que como consecuencia suelen darse, pero el impedimento de tan deplorable e indeseado resultado, no puede lograrse mediante la restricción de las libertades sindicales que otorga nuestra Constitución, sino a través del ejercicio responsable, maduro y democrático que los propios trabajadores hagan de sus derechos.</p> <p>Amparo en revisión 572/2000. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 13 de junio de 2000. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.</p> <p>El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número CXXVII/2000, la tesis aislada que</p>
--	---

		antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.
--	--	---

	Ejercicio del principio y derecho	En el nivel nacional (empresas, sectores/industria, nacional)	Disposiciones Jurídicas Básicas Decisiones judiciales Para Empleadores Para Trabajadores	(i) Ley Federal del Trabajo; y (ii) Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Ninguna mención particular EA 2003: Según el Gobierno: todas las categorías de empleadores pueden ejercer el DNC, y no es necesario pedir la autorización/aprobación del Gobierno para celebrar convenios colectivos EA 2003: según el Gobierno: Pueden ejercer el DNC: (i) todos los trabajadores de los servicios públicos; (ii) los profesionales de la medicina; (iii) el personal docente; (iv) los trabajadores que desempeñan trabajos a domicilio; (vi) los trabajadores en las zonas francas (ZFI) o empresa/industrias con categoría ZFI; (vii) Todos los trabajadores. Además no es necesario pedir la autorización/aprobación del Gobierno para celebrar convenios colectivos.
			<p>5) Comentario.- Aunque estas disposiciones son muy claras para el derecho y para los abogados postulantes en general, pueden no serlo para las partes interesadas; en consecuencia cabe fortalecer su contenido con algunas ejecutorias y apreciaciones que al respecto hacemos en virtud de que en la practica estas violaciones son muy comunes pasamos a establecer lo siguiente:</p> <p>EJECUTORIA. Renuncia de derechos, imprescriptibilidad de la acción de nulidad. La acción para impugnar de nulidad un convenio que implica renuncia de los derechos de los trabajadores, es imprescriptible. En efecto, el artículo 123 constitucional en su fracción XXVII, establece: “Serán condiciones nulas y no obligaran a los contratantes, aunque se expresen en el</p>	

	<p>contrato: a)...h). Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio de los trabajadores”.</p> <p>Ahora bien, dado el carácter imperativo del derecho del trabajo, debe concluirse que todo convenio celebrado en contravención a las disposiciones invocadas es nulo de pleno derecho por lo que la acción de los trabajadores para impugnarlo es imprescriptible. (Directo 4709/58, Petróleos Mexicanos, 20 de marzo de 1959.)</p> <p>COMENTARIO. La nulidad en materia de trabajo. Hemos seleccionado la ejecutoria anterior porque abarca la interpretación relacionada de los preceptos fundamentales concernientes a la irrenunciabilidad de derechos y nulidad de las cláusulas que contengan tales renunciaciones.</p> <p>En otras palabras, y siguiendo los principios del maestro Mario de la Cueva al respecto cabe sostener lo siguiente: 1) La nulidad no necesita ser declarada pues opera de pleno derecho 2) La nulidad de una cláusula no produce la nulidad del contrato, ya que subsiste su vigencia en el resto del clausulado, pues de otro modo la nulidad redundaría en perjuicio del propio trabajador 3) la nulidad opera retroactivamente en beneficio del trabajador, quien puede exigir las prestaciones que no le fueron cubiertas . 4) la nulidad absoluta es imprescriptible. El tiempo no convalida la cláusula nula. Lo que puede prescribir es el derecho al pago de las diferencias de prestaciones derivadas de la aplicabilidad de la cláusula nula 5) Independientemente de la acción del trabajador para reclamar el pago de las prestaciones adeudadas, la nulidad lleva aparejada la sanción administrativa.</p> <p>Además se plantean las siguientes cuestiones:</p> <p>La nulidad absoluta es imprescriptible, pero no así la nulidad relativa, en cuyo caso opera la prescripción.</p> <p>Alcance de los derechos irrenunciables, Además de las garantías mínimas consagradas en la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo, deben comprenderse todos los derechos definidos como patrimonio del trabajador; lo que incluye todos los efectos jurídicos del contrato, ya contractuales extralegales como la jubilación y situaciones de hecho, como la antigüedad.</p>
--	--

		<p>EJECUTORIA. Antigüedad, irrenunciabilidad de los derechos. Dados los términos de los artículos 123, fracción XXVII, inciso h), de la Constitución y 22 de la Ley Federal del Trabajo, “no puede el trabajador renunciar válidamente a los derechos derivados de su antigüedad al servicio de la empresa, y menos los representantes del sindicato, sin consentimiento del trabajador pueden convenir en esa renuncia” (Amparo directo 940/59, Maximino Gómez Torres 24 de julio de 1959.) Artículo. 33 de la Ley vigente.</p> <p>EJECUTORIA. La nulidad de un convenio no es susceptible de conciliarse entre las partes, si esta nulidad es de pleno derecho (Directo 7731/59. Sindicato de Empleados de Cantinas, 24 de octubre de 1960).</p> <p>No obstante lo anteriormente expuesto, al respecto Petróleos Mexicanos esta aplicando desde el mes de septiembre de dos mil siete, y lo que llevamos del año dos mil nueve, disposiciones contrarias al derecho, en virtud de que de sus oficios y minuta de reunión así como del contrato individual de trabajo, su contenido no corresponde a lo que establecen los dispositivos normativos en esta materia; por lo que solo han servido para que los trabajadores de dicha dependencia, por conducto de sus abogados presenten ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, promociones para procesales incrementando con ello indebidamente la carga de trabajo de dicho Tribunal. Esta situación la fundan en estricto apego a lo dispuesto en el artículo 982 de la Ley Federal del Trabajo. (Por su importancia y trascendencia se anexan seis fojas de su contenido al final de este trabajo).</p>
--	--	---

<p>ESFUERZOS Y PROGRESOS DESPLEGADOS PARA REALIZAR EL PRINCIPIO Y DERECHO</p>	<p>Ejercicio del principio y derecho</p>	<p>En el nivel nacional (empresas, sectores industrias, nacional)</p>	<p>Tratamiento especial a determinadas situaciones</p> <p>Recopilación y divulgación de información y datos</p>	<p>EA 2003: NO, según el Gobierno</p> <p>EA 2007 Según el Gobierno: Dentro de la negociación sindical del periodo de julio de 2005 a mayo de 2006, se han registrado 6,832 emplazamientos a huelga, de las cuales únicamente 42 se han convertido en huelgas estalladas, 10 que representan un índice de entallamiento de</p>
--	--	---	---	---

				<p>huelgas de un 0.4%. Por medio del dialogo y la conciliación se han celebrado 5,415 revisiones salariales y contractuales.</p> <p>EAs 2000-2006: Las autoridades administrativas han publicitado y enviado a la OIT diversa información y cuadros estadísticos sobre contratos y convenios colectivos. La CTM comunico también a la OIT información y datos sobre contratos negociados con los empleadores</p>
			En el nivel internacional	Ninguna mención en particular.

	<p>6).- Comentario.- Esta información tiene la veracidad de quien la emite, de tal manera que su fuente original se puede consultar en los informes que al respecto presenta el Presidente de la República, el Secretario del Trabajo o en su caso el presidente de la J. F. C. y A. no omitimos indicar que el último funcionario que se menciona, lo publica en la Gaceta Laboral cuyo numero corresponde al cierre de su ejercicio de cada año.</p> <p>En cuanto a la información que dice el gobierno que se envió a la OIT mediante cuadros y estadísticas sinceramente tienen el mismo valor que la creencia que existe para los niños respecto de la llegada cada 6 de enero de los Reyes Magos; sin embargo respecto a la información que refiere la C. T. M., tiene tintes mas jurídicos que políticos en atención a lo dispuesto en la fracción XX del Artículo 123 Constitucional Apartado “A” que textualmente dice:</p> <p>Fracción XX. Las diferencias entre el capital y el trabajo, se sujetan a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual numero de los representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno.</p> <p>Por su parte el artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo determina que: Artículo. 604. Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patronos, solo entre ellos o sólo entre éstos derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600, fracción IV.</p> <p>Bajo el mismo tenor dispone el artículo 606 en su párrafo tercero que: Las Juntas Especiales establecidas fuera de la capital de la República, conforme al párrafo anterior, quedaran integradas en su funcionamiento y régimen jurídico a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, correspondiéndoles el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo en todas las ramas de la industria y actividades de la competencia federal, comprendidas en la jurisdicción territorial que se les asigne, con excepción de los conflictos colectivos, sin perjuicio del derecho del trabajador, cuando así convenga a sus intereses, a concurrir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.</p>
--	---

	<p>El artículo 620 fracción II del mismo ordenamiento señala: En las Juntas Especiales se observaran las normas siguientes:</p> <p>Durante la tramitación de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica, bastara la presencia de su Presidente o del Auxiliar quien llevara en adelante la audiencia hasta su terminación.</p> <p>Si están presentes uno o varios de los representantes, las resoluciones se tomaran por mayoría de votos.</p> <p>Si no esta presente ninguno de los representantes, el Presidente o el Auxiliar dictara las resoluciones que procedan, salvo que se traten de las que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas, desistimiento de la acción a que se refiere el artículo 726 y sustitución de patrón. El mismo Presidente acordara que se cite a los representantes a una audiencia para la resolución de dichas cuestiones, y si ninguno concurre, dictara la resolución que proceda.</p> <p>La audiencia de discusión y votación del laudo se regirá por lo dispuesto en la fracción siguiente.</p> <p>Cuando se trata de conflictos colectivos de naturaleza económica además del Presidente se requiere la presencia de un de los representantes, por lo menos.</p> <p>En los casos de empate, el voto del o de los representantes ausentes se sumara al del Presidente o al del Auxiliar.</p>
--	--

<p>Mecanismos de supervisión, aplicación y sanción.</p>	<p>EA 2003: Según el Gobierno: Se han establecido tres instancias a nivel federal y local.</p> <p>1) inspección del Trabajo (artículo 541 de la Ley Federal del Trabajo) para verificar el cumplimiento de las normas de trabajo; 2) la procuraduría de la defensa del trabajo: su objeto es proponer a las partes interesadas (trabajadores y patrones), soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados</p> <p>En actas autorizadas (artículo 530 Ley Federal del Trabajo), 3) juntas de conciliación y arbitraje: se encargan de conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, solo entre aquellos o solo entre estos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas (artículo 601 y 604 de la Ley Federal del Trabajo).</p> <p>EAs 2000 y 2003: según el Gobierno: La negociación colectiva se lleva a cabo en tres modalidades que se determinan según la práctica y entendimiento entre las organizaciones de los trabajadores y los empleadores o sus organizaciones i) La primera modalidad consiste en una negociación voluntaria entre las partes, quienes previa negociación, solo se concreta a depositar el contrato colectivo ante la autoridad competente; (ii) La segunda modalidad, o sea la negociación administrativa consiste en</p>
---	--

<p>Cometidos de los interlocutores sociales.</p>	<p>que una de las partes o ambas solicitan a la autoridad laboral la conciliación, previo emplazamiento a la huelga en caso de no llegar a un acuerdo entre las organizaciones . En estos casos la autoridad laboral orienta a ambas partes, y en algunos otros solo participa como testigo en la celebración de sus convenios que se expresan en contratos colectivos y que a su vez deben depositarse ante la autoridad competente; (iii) En la tercera modalidad, los sindicatos acuden directamente a la vía jurisdiccional ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje (federal o locales) competentes para llegar al entendimiento entre las partes durante el periodo conciliatorio del proceso laboral.</p> <p>EA2007: Según el Gobierno: El Consejo para Diálogo con los sectores Productivos, ha sido una plataforma eficaz en la que los sindicatos, los organismos empresariales y los académicos más representativos intercambian reflexiones y propuestas sobre las políticas que impulsan el Gobierno Federal en la agenda económica. Se ha institucionalizado al diálogo social como un elemento central de visión nacional, en México se permite el ejercicio pleno ejercicio de los derechos laborales y la libertad sindical, sin que exista discrecionalidad en el registro de los sindicatos mediante el respeto a la libre contratación colectiva un compromiso sindical con la capacitación, la participación, la productividad y la competitividad de las empresas, así como el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores.</p> <p>Eas 2003-2006: según el Gobierno: Se creo el Consejo para Diálogo con los sectores Productivos en 2001 Consejo en el cual encuentran representantes de los sectores, obrero, campesino, patronal o público. El propósito de este Consejo es mantener un diálogo permanente de participación y colaboración para ventilar los programas generados por las nuevas condiciones nacionales e internacionales en materia laboral</p>
<p>Comentario 7.- En atención a los mecanismos de supervisión, aplicación y sanción a que hace referencia el Gobierno, es claro que las disposiciones emanen de nuestro Derecho Positivo Mexicano, sin embargo la clase trabajadora en nuestro país poco beneficio recibe, en virtud de que los problemas económicos, políticos, sociales y administrativos rebasan en la practica la buena voluntad del servicio; en la parte final del documento se contempla la intervención de las Juntas de Conciliación y Arbitraje solo para ser mas claro cabe precisar que dicha intervención mediadora- obedece por su orden, primero - a lo dispuesto en la Constitución pero fundamentalmente- para encomendarle llegar a la negociación en tiempo y forma con la finalidad de que se mantenga el empleo y con en ello se pueda fortalecer la economía del país durante el periodo de prehuelga.</p> <p>Por lo que se refiere al cometido de los interlocutores sociales nos permitimos recordar al Gobierno de México que para establecer los propósitos que indica primero debe de cumplir con las disposiciones que damos a conocer y que además tienen sustento legal porque-emanan de su propio Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; cuando en México se cumplan los compromisos de esta talla, ya podremos ventilar los programas generados por las nuevas condiciones nacionales e internacionales no únicamente en materia laboral si no de manera general en todas las ramas del Derecho. Esto es, la estructura del Plan Nacional de Desarrollo al respecto dispone:</p> <p>En el primer capitulo de este documento se define el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente Administración. La segunda parte, consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de Política Pública de este Plan:</p> <p>Estado de Derecho y seguridad.</p> <p>Economía competitiva y generadora de empleos.</p> <p>Igualdad de oportunidades.</p>	

Sustentabilidad ambiental.

democracia efectiva y política exterior responsable.

En cada uno de estos ejes se presenta información relevante de la situación del país en el aspecto correspondiente y a partir de ello se establecen sus respectivos objetivos y estrategias.

Desarrollo Humano Sustentable

En el siglo XXI, México enfrenta desafíos importantes. La constante evolución del entorno mundial y el cambio tecnológico acelerado implican nuevos retos y oportunidades. A partir de nuestra riqueza histórica y cultural, enfrentamos el desafío de hacer realidad el anhelo de muchos mexicanos ante las profundas transformaciones que vivimos: un México más justo y más equitativo, competitivo y generador de empleos, democrático y proyectado al mundo, donde cada uno de los mexicanos seamos protagonistas del desarrollo y en donde sus beneficios lleguen a todos los que formamos parte de esta nación.

Estrategia integral de política pública

Garantizar la igualdad de oportunidades requiere que los individuos puedan contar con capacidades plenas. Es preciso lograr condiciones de salud básicas para que exista una verdadera calidad de vida. Aún más, solo teniendo condiciones básicas de salud, las personas en situación más vulnerable podrán aprovechar los sistemas de educación y de empleo. Es necesario, en forma concomitante, lograr una educación de calidad, enriquecedora en valores, relevante para el mundo productivo en todos los niveles de formación y que cada vez alcance a más mexicanos.

Descripción de los cinco ejes

Cada eje establece el camino para actuar sobre un amplio capítulo de vida de la nación. Es por ello que este Plan Nacional de Desarrollo reconoce que la actuación de toda la sociedad y el Gobierno es necesaria para lograr el Desarrollo Humano Sustentable. Aún más, es responsabilidad del Gobierno actuar para promover la participación de la sociedad en las tareas que implican estos ejes de la política pública. De tal suerte, el Gobierno propone un plan de acción conjunta respecto a la sociedad y, al hacerlo, acepta un compromiso indeclinable.

No se debe perder de vista que el crecimiento económico resulta de la interacción de varios elementos como las instituciones, la población, los recursos naturales, la dotación de capital físico, las capacidades de los ciudadanos, la competencia, la infraestructura y la tecnología disponible. Para que el desarrollo sea sustentable, la sociedad debe intervenir suficientemente en todos estos factores del sistema económico y social.

Eje 3 Igualdad de Oportunidades

Lo anterior es aún más claro cuando reconocemos que las desigualdades sociales son una realidad ancestral en México: uno de cada cinco mexicanos no tiene asegurada la alimentación de cada día. El hecho de que en

nuestro país subsista una estructura económica y social, en donde gran parte de la riqueza esta en manos de unos cuantos, expresa crudamente la inaccesibilidad de los beneficios del desarrollo para una gran mayoría de la población y es la realidad a la que el Estado deberá responder con acciones que aseguren la igualdad de oportunidades. Ello entonces deberá llevar a que los beneficios de una economía competitiva y generadora de empleos sean disfrutados y compartidos por un grupo mucho mayor de mexicanos.

Ante ello, es necesario que podamos garantizar el acceso a los servicios básicos para que todos los mexicanos tengan una vida digna. Esto supone que todos puedan tener acceso al agua, a una alimentación suficiente a la salud y la educación, a la vivienda digna, a la recreación y a todos aquellos servicios que constituyan el bien estar de las personas y de las comunidades

Eje 4 Sustentabilidad ambiental

Los recursos naturales son la base de la sobrevivencia y la vida digna de las personas. Es por ello que la sustentabilidad de los ecosistemas es básica para una estrategia integral de desarrollo humano. En primer término, una administración responsable e inteligente de nuestros recursos naturales es el punto de partida para contar con políticas públicas que efectivamente promueven la sustentabilidad del medio ambiente al mejorar las condiciones actuales de vida de la población mediante el uso racional de los recursos naturales, aseguraremos el patrimonio de las generaciones futuras.

El desarrollo humano sustentable exige que nuestro país, junto con las naciones del mundo, comparta plenamente el principio de que los recursos naturales y la estabilidad climática representan un bien público para toda la humanidad, ya que no se puede excluir a nadie de su disfrute en ningún momento, y por lo mismo han de ser preservados con toda efectividad.

Este plan propone que el ejercicio consciente de una ciudadanía participativa debe corresponderse con una política exterior responsable, definida y activa que procure el desarrollo humano de los mexicanos y de otros pueblos. Al mismo tiempo, es necesario que México aproveche al máximo las ventajas que se derivan de tratados internacionales suscritos en diversas materias.

Es por ello que nuestra política exterior debe esgrimir decididamente la defensa de los derechos de todas las personas, independientemente del estatus migratorio. El desarrollo de los mexicanos, involucrados en cualquier actividad legítima y en pleno uso de sus libertades, ha de ser correspondido con el mismo planteamiento respecto de otros pueblos. Este plan articulará estrategias y acciones específicas en la búsqueda de defender y promover el interés nacional, definiendo como el interés de todos los mexicanos, y considera el desarrollo humano de los pueblos como principio congruente y como postura estratégica de la política de México en ámbito internacional.

Sin embargo, la política exterior no debe de circunscribirse solo a la migración. La política exterior debe contemplar un contexto internacional tan complejo como el nacional. Para hacer frente a la multiplicidad de temas en el ámbito internacional, la política exterior de nuestro país atenderá en todo momento la prioridad de la cooperación internacional, y estará regida por el principio de la promoción de la paz entre las naciones.

	Actividades de promoción	<p>EA 2008: Según el Gobierno: Mediante el dialogo permanente con los factores de la producción la presente Administración ha convenido en la formulación de agendas específicas de trabajo con las principales agrupaciones sindicales, organismos del sector industrial, comercial y demás gremios vinculados al sector laboral. Se han creado veintidós mesas para la atención conjunta de los temas de interés entre el gobierno federal y los grupos sindicales y de empleadores, entre las que se encuentran las mesas con la Confederación revolucionaria de obreros y Campesinos (CROC), el Congreso de Trabajo (CT), la Unión de Trabajadores(UNT), la Conferencia Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Conferencia Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Cámara Nacional de Industria de la Transformación (CANA CINTRA).</p> <p>Asimismo, en coordinación con las Secretarías de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación y Desarrollo Social, se mantiene una Mesa de Diálogo como instancia central de acuerdos para la atención de los planteamientos de diversas organizaciones sindicales.</p> <p>Adicionalmente, con el objeto de revisar los Contratos Ley vigentes e impulsar las relaciones entre los factores de la producción basadas en la productividad, competitividad y la capacitación de trabajo en las industrias de azúcar y del hule, en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se han establecido comisiones de trabajo con representantes de las empresas y de los sindicatos. Algunos de los temas a tratar en estas comisiones se refieren a: escalafón ciego, multihabilidades y/o multifuncionalidad, simplificación de tabuladores salariales, campo de aplicación de los contratos , jornadas de trabajo, prestaciones medicas, eliminación de cláusulas obsoletas, prevención de enfermedades , modernización de equipo industrial, así como ahorros de las empresas en combustibles,</p>
--	--------------------------	---

		<p>electricidad y agua.</p> <p>EA 2007 Según la CONCAMIN y la COPARMEX: La ley nacional cubre la negociación colectiva, y hay una práctica de contratos colectivos en México.</p> <p>EAs 2003-2006: Según el Gobierno: (i) Un dialogo permanente se mantiene a través del Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. Además, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social promueve la utilización del Diálogo Social como herramienta para alcanzar acuerdos en materia de negociaciones colectivas donde el gobierno interviene únicamente como mediador, logrando con ello una nueva relación entre trabajadores, empresarios y gobierno.</p>
	<p>Iniciativas especiales/ Progreso</p>	<p>EA 2007: Según el Gobierno: El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaria de Trabajo y Previsión Social impulsa y facilita el dialogo obrero empresarial hacia una Nueva Cultura Laboral que constituye un verdadero diálogo social entre fuerzas productivas. Propiciando la libertad de negociación de los contratos colectivos entre las partes, de acuerdo con las condiciones específicas de cada empresa, la libre negociación sindical se demuestra con el reconocimiento de los sindicatos y las organizaciones empresariales como actores en la información de consensos sociales</p> <p>EAs 2003-2006: Según el Gobierno: Con respeto a las iniciativas emprendidas en el país se pueden considerar como logros en la relación con este principio, y como señalo en la memoria de 2002, en le marco de la <<Nueva Cultura Laboral>> del Gobierno se trabaja en una reforma legislativa que coadyuve a promover la capacitación, la participación y una justa remuneración de los trabajadores.</p> <p>Para ello, se creo la Mesa Central de Decisión para la Reforma de la Ley Federal del Trabajo, en la que las organizaciones de trabajadores y empleadores de México, teniendo al Gobierno como facilitador, logrando culminar un proyecto de</p>

		reformas a la Ley Federal del Trabajo que aborda el tema de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva
		Comentario 8.- Resulta interesante de entrada toda la información que el gobierno de México nos proporciona bajo el rubro Actividades de Promoción y Iniciativas Especiales de Progreso; sin embargo nosotros no podemos dejar de reconocer que no se trata de nada nuevo, en virtud de que todo ello emana de los dispositivos normativos que ya tratamos anteriormente y que para no ser repetitivo solo diremos que en pleno dos mil nueve no se han cumplido.

PROBLEMAS PARA REALIZAR EL PRINCIPIO Y DERECHO	Organización de Empleadores	EA 2000: Según la CONCAMIN: El derecho de negociación colectiva (DNC) esta reconocida en México y no se requiere ninguna autorización/aprobación del Gobierno para concretar convenios colectivos. Sin embargo los trabajadores de la economía informal no pueden ejercer este derecho. Asimismo en el caso de los servidores públicos, las <<condiciones generales de trabajo>> se definen en el instrumento que fija las relaciones contractuales con la administración pública y las posibilidades de mejora con los mismos se vinculan necesariamente con el presupuesto de egresos trianual.
	Organizaciones de Trabajadores	EAs 2001, 2002 y 2005-2007: Según la CIOSL: (i) Ciertas prácticas de las maquiladoras obligan a los empleados a firmar declaraciones que los dejan fuera de las negociaciones colectivas y esta excluido todos los comités tripartitos; (iii) la ley no permite a los trabajadores con contratos precarios negociar contratos colectivos; y (iv) deficientes en la Ley Federal del Trabajo han sido explotadas para crear falsos contratos colectivos que se llaman “contratos de protección”; y (v) la ley no permite la existencia de dos o mas sin dictaos en el mismo organismo estatal y los trabajadores tienen que afiliarse a sindicatos afiliados al sindicato de la función pública (i.e. la Federación de sindicatos de trabajadores del servicio de Estado).
	<p>Comentario 9.- La solución a este problema tiene que ver directamente con el debido cumplimiento que el Gobierno de México haga cuando menos durante su -sexenio del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que encontramos bajo el rubro Promoción del Empleo y la Paz Laboral, que entre otras cosas establece:</p> <p>Promoción del empleo y la paz laboral.</p> <p>En un mundo globalizado, el Estado debe promover las condiciones necesarias para la inclusión de un México competitivo en el nuevo orden económico mundial. Por lo anterior, se debe generar una economía cada vez más competitiva para atraer las inversiones que, en consecuencia, se traducirán en empleos formales, dignos y con la previsión y seguridad social requeridas.</p> <p>En 2006, 19.2 millones de personas laboraban en condiciones de informalidad. Durante este sexenio se buscara promover condiciones para la creación de empleos formales con el objetivo de llegar en el 2012 a crear al menos, 800,000 empleos formales al año.</p> <p>Es preciso fomentar esquemas de productividad y competitividad, así como modernizar las</p>	

	<p>relaciones laborales para hacer de éstas un vínculo eficaz y no un obstáculo para la instalación y permanencia de nuevas industrias y negocios. De igual forma, se deben generar las condiciones que faciliten el acceso de la población activa a los mercados laborales.</p> <p>Asimismo, es necesario procurar, conjuntamente con el sector empresarial, la inclusión en el mercado laboral de los grupos sociales vulnerables y mejorar sus condiciones de trabajo.</p> <p>Todo lo anterior sólo será posible al preservar la paz laboral a partir de un adecuado equilibrio entre los factores de la producción que, al tiempo de fomentar la transparencia y la libertad sindical, asegure el pleno respeto de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, plasmados en el artículo 123 de la Constitución en constante búsqueda de la justicia social.</p>
--	---

	<p>Según el Gobierno.</p>	<p>EA 2008: Según el Gobierno: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, mismo que tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y prioridades que deberán regir al gobierno durante la presente Administración, postula que para lograr una Economía competitiva y generadora de empleos, una de las estrategias a seguir consiste en la Promoción del empleo y la Paz laboral; por tanto, una de las políticas nacionales del Gobierno de México se centrara en promover y vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad laboral e impulsar su actualización, así como promover la productividad en las relaciones laborales, la competitividad de la economía en su conjunto, la oferta del empleo formal y con dignidad, y la salvaguarda de los derechos fundamentales de los trabajadores, señaladamente el de contratación colectiva del trabajo, la autonomía y la libertad sindical y el derecho de huelga. Garantizando con ello la aplicación y promoción de estos principios.</p> <p>En materia de libertad sindical del periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2006 al 1 de junio de 2007, se han registrado 9,212 emplazamientos a huelga, de los cuales únicamente 45 se han convertido en huelgas estalladas lo que representa un índice de entallamiento de huelgas de un 0.5%.</p> <p>En materia de negociación colectiva, en este mismo periodo se han celebrado 2,736 revisiones salariales y 1,437 revisiones contractuales resultando beneficiados 54, 223 trabajadores. Por cuanto hace a los conflictos colectivos, se han resuelto mediante la conciliación 2,136, conflictos; por desistimiento 3,359 y por otros motivos 3,646, lo cual arroja un índice de conciliación del 60%.</p> <p>Asimismo el Plan nacional de Desarrollo prevé modernizar el marco formativo laboral para promover la productividad y competitividad laboral, garantizando en todo momento los derechos de los trabajadores.</p> <p>EA 2007: Según el gobierno: El Gobierno considera indispensable el fortalecimiento de la concertación y el</p>
--	---------------------------	--

		<p>dialogo entre los factores de la producción, así como el anabiosis de la realidad desde los diferentes puntos de vista de los actores sociales, para buscar con ellos, de manera co responsable, soluciones a los problemas y realidades sociales del país.</p> <p>EAs 2003 y 2006: Según el Gobierno: México no ha ratificado el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949(núm. 98). De hecho, la Cámara de Senadores de la República decretó ratificar el mismo con una reserva por lo que se refiere al inciso b), apartado 2 del artículo 1 del Convenio. De esta manera, los mandatos establecidos en el artículo 123 de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo tendrían precedencia por lo que se refiere a la Libertad de asociación y la Libertad sindical. Sin embargo, la OIT no ha admitido la ratificación de México, debido a que esta Organización no admite reservas. Sin embargo, en el marco de la “Nueva Cultura Laboral”, se trabaja en una reforma legislativa laboral que coadyuve a promover la capacitación, la participación y una remuneración de los trabajadores, mismo que culmino en un proyecto de reformas en la Ley Federal del Trabajo que aborda el tema de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de la negociación colectiva, mismo que se convirtió en iniciativa de Ley el 12 diciembre de 2002.</p> <p>En respuesta los comentarios de la CIOSL, el Gobierno señala lo siguiente: (i) En relación con la ratificación del C. 98 a la fecha no ha habido algún cambio sobre la reserva hecha por el Senado de la República al Inciso b), numeral 2 del artículo 1º del convenio; (ii) la reforma laboral sigue pendiente y podría afectar el derecho de negociación colectiva; (iii). Dentro del marco del diálogo social que llevan a cabo los trabajadores y empleadores de México, el Gobierno actúa como facilitador y vigila que no se afecten las garantías o derechos constitucionales y legales, y por lo tanto son partes inmersas en la negociación colectiva quienes deciden el resultado de la misma; (iv) En relación con los contratos precarios, hay que hacer la diferencia entre el contrato de prestación de servicios profesionales que es civil y los contratos laborales que son de índole- en caso de que se compruebe la existencia de los elementos de subordinación y dependencia económica, se presumirá la existencia de una relación laboral independientemente de que exista un contrato de prestación de servicios profesionales; y (v) los contratos colectivos de trabajo constituyen el resultado de la negociación directa entre ambas partes, reflejando sus experiencias y necesidades, creando con ello normas laborales de las empresas, con la sola limitación de no afectar las garantías de los trabajadores previstas por las legislaciones correspondientes y se encuentran regidos por la voluntad de las partes que lo celebren, sin que la legislación contemple los acuerdo a los que el documento hace referencia.</p>
	<p>Comentario 10.-el problema central que se tiene consiste primordialmente en el hecho de que el Gobierno Federal se denomino como el Presidente</p>	

	<p>del empleo y a dos años de su Gobierno, no genera empleos, no promueve y no vigila el estricto cumplimiento de la normatividad laboral ni impulsa su actuación; luego entonces en esta materia no ha trabajado y las estadísticas que nos presenta no resuelven el problema de la clase trabajadora en México. Si esta fuera realmente la solución nos remitiríamos a consultar los informes de los Presidentes de los Tribunales Laborales y por último su propio informe.</p> <p>En cuanto el contenido del texto que comprende los dos últimos párrafos cabe hacer notar que la postura de México en relación al convenio 98 ya quedo definida en términos de nuestra Constitución. Y por lo que refiere la parte final del texto, existe de explorado derecho de manera sacramental lo dispuesto en el titulo segundo bajo el rubro Relaciones Individuales de Trabajo Capítulo 1 Disposiciones Generales de nuestra Ley Federal del Trabajo.</p> <p>En consecuencia cabe hacer notar que esta situación solo afecta al Plan Nacional de Desarrollo pero no a la impartición de justicia por la vía jurisdiccional.</p>
--	--

COOPERACIÓN TÉCNICA	Solicitud	<p>EA 2005 Según el Gobierno: No hace falta cooperación técnica de la OIT.</p> <p>Según la CONC AMIN, sin embargo, no solo es necesaria la cooperación técnica con la OIT y medidas para mejorar la conciencia respecto de estos principios, sino también llevar acabo una reforma legislativa pertinente e intercambiar experiencias entre países y regiones.</p>
	Oferta	No hay comentarios
<p>Comentario 11.- El planteamiento del gobierno no tiene sustento ni jurídico ni político ni mucho menos social; ya que es el menos indicado para decir que no hace falta cooperación técnica de la OIT..., Sin embargo la CONCAMIN hace una aportación pertinente al establecer la necesidad de intercambiar experiencias entre países y regiones, al respecto podemos aprovechar para sostener que en principio ese fin tienen las recomendaciones de la OIT.</p>		

OBSERVACIONES/ RECOMENDACIONES DE LOS EXPERTOS CONSEJEROS	<p>EA 2008 Los expertos Consejeros en la Declaración de la OIT reconocen el nombre importante de actividades promocionales relativas al principio y derecho en México (y en algunos otros países), y inician la Oficina a mantener sus esfuerzos para apoyar estas actividades. Notan también que las restricciones al derecho de organización de ciertas categorías de trabajadores en México (y en algunos otros países), así como los trabajadores de los servicios públicos, no son compatibles con la realización de este principio y derecho (Copia Fotostática párrafos 35 y 38 de la Introducción del Examen anual de 2008- OIT: GB.301/3</p>
OBSERVACIONES/ RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN	Ninguna

ACTUALIZACIÓN /SEGUIMIENTO	Por los Interlocutores sociales	Organizaciones Empleadores	(A SER CONTEMPLADO POR LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ratificación 2. Actividades promocionales: 3. Dificultades/Información sobre la situación real: 4. Solicitudes de cooperación técnica: 5. Otros asuntos 	Organizaciones de Trabajadores	(A SER CONTEMPLADO POR LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES)
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ratificación 2. Actividades promocionales: 3. Dificultades/Información sobre la situación real: 4. Solicitudes de cooperación técnica: 5. Otros asuntos 		
Por el Gobierno		(A SER CONTEMPLADO POR EL GOBIERNO)	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ratificación 2. Actividades promocionales 3. Dificultades/información sobre la situación real: 4. Solicitudes de cooperación técnica 5. Otros asuntos: 6. Comunicación de la memoria: Esta memoria actualizada ha sido comunicada a (lista de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones de trabajadores a las cuales une copia de la memoria gubernamental ha sido comunicada) 7. Respuesta a las observaciones de los interlocutores sociales 			
<p>Comentario 12.- Las observaciones que hacen los expertos consejeros en la declaración de la OIT es correcta, en virtud de que el derecho laboral en México, es producto de una lucha de clases basado ante todo en su devenir histórico.</p>			

REFERENCIA POR PAÍS DENTRO DEL MARCO DEL EXAMEN ANUAL DE LA DECLARACIÓN DE LA OIT(2000-2008): MÉXICO		
LA ABOLICIÓN EFECTIVA DEL TRABAJO INFANTIL(IT)		
MEMORIAS	<p>Cumplimiento de las obligaciones gubernamentales</p> <p>Cometido de las organizaciones de Empleadores y Trabajadores en la presentación de memorias</p>	<p>SI, desde el principio del Examen Anual (EA) en 2000</p> <p>SI</p> <p>El Gobierno señala que se han transmitido copias de memorias gubernamentales a las organizaciones de Empleadores, (Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos(CONCAMIN) Y a la Confederación patronal de la Republica Mexicana (COPARMEX) [A partir del años 2001] así como de trabajadores (Confederación de Trabajadores de México (CTM)</p>
OBSERVACIONES DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES	<p>Organizaciones de Empleadores</p> <p>Organizaciones de Trabajadores</p>	<p>EA 2007: Observaciones de la COPARMEX y de la CONCAMIN.</p> <p>EA 2001 Observaciones de la COPARMEX.-</p> <p>EA 2000 Observaciones de la CONCAMIN.</p> <p>EA 2008 Observaciones de la CTM.</p> <p>EA 2007 Observaciones de la CTM.</p> <p>EA 2002 Observaciones de la CTM.}</p> <p>EA 2000 Observaciones de la CTM.</p>
ESFUERZOS Y PROGRESOS DESPLEGADOS PARA REALIZAR EL PRINCIPIO	Ratificación	<p>Estado de México artificio en 2000 el Convenio sobre las peores formas de trabajo</p> <p>Ratificación infantil, 1999 (núm182) (C.182). Sin embargo , no ha</p>

Y DERECHO	Reconocimiento del principio y derecho (perspectivas (s), medios de acción, disposiciones jurídicas básicas).	<p>ratificado el Convenio sobre la Edad Mínima (núm. 138) (C.138)</p> <p>Intención de ratificación EA 2008: La CTM declara que actualmente existe un trabajo sobre la Ratificación del C.138.</p> <p>Constitución</p> <p>Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Artículo 123) establece la utilización del trabajo de los menores de 14 años, prohíbe las labores insalubres o peligrosas, el Trabajo nocturno industrial y cualquier otro después de las 10 de la noche, de los menores de 16 años, y garantiza también la preservación de la salud, seguridad y moralidad de los niños</p>
<p>Comentario 13.- México al igual que otro país miembro de la OIT. Hace un estudio minucioso y exhaustivo de los convenientes e inconvenientes que comprende el texto de cada uno de los convenios, esa es la razón por la que no ratifica todos los convenios. A mayor abundamiento cabe hacer notar que existe al respecto un derecho Protector en nuestra legislación de los Menores</p>		

	Legislación reglamentación y/o política.	<p>1. Política</p> <p>EAs 2002- 2006 : según el Gobierno : El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece la necesidad de proteger y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes, y crear las condiciones que permitan a los niños desarrollarse en una ambiente emocional y físicamente seguro , garantizándoles bienestar, educación, salud y equidad. En el marco de este Plan se estableció el Consejo nacional para la Infancia, adecuando el ordenamiento legal y administrativo a la convención de los Derecho de la Niñez y a la ley de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Además el Programas de Acción 2002-2010 refleja una política de Estado para dar respuesta de forma integral a las demandas y necesidades de las niñas, niños y adolescentes sobre diversas vertientes de acción como son las condiciones sociales, vivienda, familia, salud, educación y marco jurídico.</p> <p>2. Legislación</p> <p>Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2000: El objetivo de esta ley es garantizar a niñas, niños y adolescentes, la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. En su artículo 3 establece que la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes tiene como objetivo asegúrales un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad. El artículo 5 dispone que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, procuraran implementar una cultura de protección de los derechos de la infancia basado en el contenido de la Convención de los derechos del Niño y tratados que sobre el tema apruebe el Senado de la República. Asimismo el capítulo segundo denominado "Obligaciones de ascendientes , tutores y custodios", artículo 11, inciso B, dispone que son</p>
--	--	--

			obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes, protegerlos contra toda forma de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata y explotación.
			<p>Ley Federal del Trabajo (Ley Federal del Trabajo): Esta ley incluye una regulación específica sobre el trabajo de, los menores, a través de su título quinto bis (Artículos del 173 al 180). Además, en sus artículos 5, 23, 22 contempla disposiciones relativas a la prohibición del trabajo de menores de 14 años, a la regulación del trabajo de menores de 16 a las condiciones relativas a la obligación de respetar las necesidades de educación de los menores ¿El esquema de protección del niño esta así mismo contemplado en otros artículos tales como el 29, 51, 56, 132, 176 y 175 donde se señalan las causas de rescisión de la relación de trabajo; las condiciones de trabajo; prohibición de malos tratos; definición de labores insalubres y restricción de contratar menores en trabajos que puedan afectar su moralidad o sus buenas costumbres , así como su salud; así como la prohibición de utilización de menores de 18 años para la prestación de servicios en el exterior.</p> <p>Código Penal Federal: Este Código dispone, en su artículo 202, la prohibición de emplear a menores de 18 años en cantinas, tabernas y centros de vicio. La contravención a esta disposición se castigara con prisión de tres días a un año de multa de 25 a 500 pesos y, además, con cierre definitivo del establecimiento en caso de reincidencia. Incurrirán en la misma pena los padres o tutores que acepten que sus hijos o menores, respectivamente, bajo su guarda, sean empleados en los referidos establecimientos.</p> <p>3. Reglamentación Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y medio Ambiente de Trabajo: Esta reglamentación ordena que no se pueda utilizar a personas de 14 a 16 años de edad, en las labores peligrosas e insalubres (Artículos. 159 y 154).</p>
			<p>Comentario 14.- Los menores como sujetos de la Ley Federal del Trabajo, se encuentran protegidos por lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley laboral, los mayores de 14 años y menores de 16, están sujetos a la vigilancia y protección especial de la Inspección del Trabajo, pero ante todo, esta determinado en el artículo 174 de la Ley de la materia, que para que se les permita prestar un servicio personal subordinado y a la ves ser sujetos del derecho laboral y aún con las limitaciones que señalan en el artículo de la misma Ley, obtener un certificado médico de aptitud para el trabajo y someterse a exámenes médicos que ordene la Inspección del Trabajo.</p> <p>Para acreditar su aptitud al trabajo, los mayores de 14 años y</p>

	<p>menores de 16, deberán ocurrir a la Inspección del Trabajo, a cuya vigilancia y protección están sujetos para que los autorice. De otra manera, existiendo prohibición expresa en la Ley, sin autorización de la Inspección del Trabajo, los patrones que admitan a un menor de 16 y mayor de 14 serán sancionados.</p> <p>A mayor abundamiento tenemos que, en los procedimientos “paraprocesales o voluntarios” establecidos en las reformas de 1980, el artículo 988 señala que los trabajadores mayores de catorce años, pero menores de dieciséis que no hayan terminado su educación obligatoria, podrán ocurrir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, para recabar la autorización para trabajar.</p> <p>No obstante todo lo anterior, cabe destacar que los lugares prohibidos para la utilización de menores, se encuentra establecida perfectamente en el artículo 175 de la Ley de la materia que a la letra dice:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Expendios de bebidas embriagantes de consumo inmediato.b) Trabajos susceptibles de afectar su moralidad o sus buenas costumbres.c) Trabajos ambulantes salvo autorización especial de la Inspección de Trabajo.d) Trabajos subterráneos o submarinos.e) Labores peligrosas o insalubres.f) Trabajos superiores a sus fuerzas y los que pueden impedir o retardar su desarrollo físico normal.g) Establecimientos no industriales después de las diez de la noche.h) Los demás que determinen las leyes <p>Además, también se protege a los trabajadores de dieciocho años, para que no se permita utilizarlos en trabajos industriales nocturnos.</p> <p>Por lo que hace al concepto de labores industriales peligrosas e insalubres, tenemos que de acuerdo con el artículo 176 de la Ley Federal del Trabajo el legislador nos dice que son aquellas que por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se prestan, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida, el</p>
--	---

	<p>desarrollo y la salud física y mental de los menores.</p> <p>Como se observa de lo anteriormente manifestado, la misma protección que señala para el menor de dieciséis y mayor de catorce, se hace una extensiva a la mujer y al producto gestatorio, considerando en este último caso, que las labores insalubres o peligrosas puedan interrumpir el proceso de desarrollo del producto en gestación, y que de alguna manera además, perjudique la salud de la madre.</p> <p>Por lo que hace a la jornada de trabajo de los menores de dieciséis y mayores de catorce años, reduce a seis horas diarias, misma que deberá dividirse en dos periodos máximos de tres horas cada uno, y entre los distintos periodos de la jornada, el menor disfrutara estos de una ora por lo menos.</p> <p>Igual que el trabajo de las mujeres, se prohíbe a los menores de dieciséis años mayores de catorce, desempeñar jornadas extraordinarias, así como para realizar trabajos los séptimos días y los descansos obligatorios que señala la Ley Federal del Trabajo, por lo que en caso de que el patrón viole esta disposición pagara un salario triple, es decir un 200% mas del salario ordinario como pena por la violación a la norma de trabajo, contenida en el artículo 178.</p> <p>Por lo que toca al periodo de vacaciones que disfrutarán los menores de dieciséis y mayores de catorce años, será de dieciocho días laborales por lo menos cada año. Aunque la ley no lo sita en este apartado, por analogía se aplicara la disposición a que refiere el pago proporcional, así como el pago de la prima vacacional a que refiere el artículo 80 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que en caso de que el patrón viole esta disposición pagara un salario triple, es decir un 200% mas de salario ordinario como pena por la violación a las normas de trabajo contenidas en el artículo 178.</p> <p>Finalmente, cabe destacar que los patrones que tengan a su servicio trabajadores menores de dieciséis y mayores de catorce años, están obligados a exigir a estos que les acrediten estar aptos para realizar el trabajo contratado, a que refiere el artículo 174 de la Ley laboral , llevar un registro de Inspección especial con la indicación de la fecha de su nacimiento, clase de trabajo, horario, salario, y demás condiciones generales de trabajo. Lo anterior, es</p>
--	---

		<p>sin menoscabo de que se de cumplimiento por parte del patrón lo señalado en párrafo segundo del artículo 158 de la Ley Federal del Trabajo referente al cuadro general de antigüedades, cuya formulación esta a cargo de una comisión paritaria de trabajadores y patrones, para el solo efecto del reconocimiento de la antigüedad de los trabajadores transitorios, para hacer valer su derecho de preferencia previsto en el artículo 154 y siguientes de la Ley laboral. Cabe considerar al respecto, que los trabajadores menores de dieciséis y mayores de catorce años deben quedar inscritos en dicho cuadro general de antigüedades.</p> <p>Resumiendo todo lo anterior tenemos que, es obligación del patrón derivada de la Ley distribuir el trabajo de los menores, de tal manera que dispongan de tiempo suficiente o necesario para cumplir con sus programas escolares, asimismo cumplir con las obligaciones derivadas de la Constitución y de la Ley de capacitar y adiestrar a dichos menores y proporcionar, finalmente los informes que soliciten las autoridades del trabajo.</p>
--	--	---

		Disposiciones jurídicas básicas	(i) Ley de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, 2000, (i) Ley Federal de Trabajo (Ley Federal del Trabajo); (iii) Código Penal Federal; y (iv) Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo.
		Decisiones Judiciales	EA 2002: Según la CTM: en la Procuraduría de la Defensa del Menor y de la Familia, se indica de manera estadística de 1992 al cierre preliminar del año 2000, las acciones realizadas sobre los juicios concluidos e inclusive convenios extrajudiciales
ESFUERZOS Y PROGRESOS DESPLEGADOS PARA REALIZAR EL PRINCIPIO Y DERECHOS	Ejercicio del principio y derecho	Enseñanza Obligatoria	EAs 2000-2002: SI, la Constitución Nacional (artículo. 3) establece un sistema educativo obligatorio que abarca hasta la educación secundaria. Se prevé la escolarización obligatoria de los niños hasta los 15 años, debiendo haber realizado al menos nueve años de estudios.
		Edad Minima	SI la Ley Federal del Trabajo contempla disposiciones relativas a la prohibición del trabajo de menores de 14 años y a la regulación de menores de 16 años.
		Peores Formas de Trabajo Infantil	México ratifico el C. 182
		Comentario 15.- Dichas disposiciones cuando no cumplen su cometido nos presentan el caso concreto establecido en las reformas de 1980, en donde el artículo 988 de la Ley Laboral señala que los trabajadores mayores de catorce años pero menores de dieciséis, que no hayan terminado su educación obligatoria, podrán ocurrir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente, para recabar la autorización para trabajar, sin embargo, en el mismo	

		<p>supuesto el artículo 23 del ordenamiento laboral, establece que los mayores de dieciséis años pueden prestar libremente sus servicios, y como consecuencia están facultados para ejercer no solo las acciones laborales ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sino que también pueden promover amparo con relación a los juicios laborales, sin necesidad de tutor o representante, no siéndole aplicable lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley de Amparo.</p> <p>Dicha propuesta tiene sentido, si consideramos que las finalidades establecidas en la norma jurídica y la protección que la misma da a los menores para poder ser contratados, a marcado una barrera para que los patrones no los incluyan en el Contrato Colectivo; sin embargo esto no quiere decir que no existen realmente, su oposición se conoce como economía “subterránea” de donde se desprenden transacciones dentro y fuera de la economía de mercado, las cuales normalmente no son reportadas ni registradas, y se llevan a efecto al margen de la reglamentación oficial.</p> <p>Abrir el mercado laboral, nos permite eliminar las practicas abusivas e ilícitas del trabajo de menores, particularmente aquellos que los exponga a lugares de trabajo de alto riesgo, y afecten sus años de formación.</p>
--	--	---

	<p>Tratamiento especial en determinadas situaciones</p> <p>Recopilación y divulgación de información y datos</p>	<p>EAs 2000-2002 Según el Gobierno: Los niños que trabajan en el sector informal gozan del beneficio del programa “De la calle a la vida”, un programa de prevención y atención a niñas, niños y jóvenes en situación de calle. Es una estrategia que se centra su atención en el 10 por ciento de los menores de la calle detectados por el Estudio de la 100 Ciudades. Además, en la Ley Federal del Trabajo (Artículo. 352) se establece que no se aplican a los talleres familiares las disposiciones de esta ley, con excepción de las normas relativas a higiene y seguridad. Al respecto en su artículo 351 establece que son talleres familiares aquellos en los que exclusivamente trabajan los cónyuges, sus ascendientes, descendientes y pupilos.</p> <p>Según la CTM: hay un Programa de atención a menores y adolescentes en riesgo: integración social y familia de menores de calle, en riesgo o en circunstancias especialmente difíciles.</p> <p>EA 2007: Según el Gobierno: En seguimiento de las acciones realizadas dentro del programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se ha dado una reducción entre 15% y un 25 % de probabilidad de participación laboral en niños y niñas menores de 16 años que participaban en el programa. Asimismo, se estima que ha habido una reducción entre el 30% y 35% en los jóvenes de 16 a 20 años que trabajan al estar cursando la secundaria, retrasando su ingreso al mercado laboral. Igualmente ha reducido en un 18% la deserción escolar en la transición de la primaria a secundaria y más de 670 mil jóvenes de las zonas más marginadas del país estudian bachillerato superior con el apoyo del programa, incrementando así sus posibilidades de acceder a un trabajo decente mejor</p>
--	--	--

	Mecanismos de supervisión, aplicación y sanción	<p>remunerado en la edad adulta.</p> <p>EA 2004 Según el Gobierno: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social(STPS) colabora con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para llevar a cabo encuestas, varias acciones destinadas a obtener información y estadísticas por edades sobre el mercado de trabajo. Asimismo, la STPS colabora con el Colegio de la Frontera Norte (COLEF) y con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en la preparación de una encuesta sobre migración en la frontera Norte de México. Hay también ciertos programas por medio de los indicadores del sistema de seguimiento de la situación de la infancia y de la adolescencia (SILESIA). Este instrumento se utiliza para tomar decisiones pertinentes o, como en el caso de los indicadores SILESIA, para dar un seguimiento a las metas establecidas en el Plan de Acción a favor de la Infancia (PAFI) 2002-2010.</p> <p>EA 2000: Según el Gobierno: Los artículos 173 y 174 de la Ley Federal del Trabajo disponen respectivamente que, el trabajo de los mayores de 14 años y menores de 16 años queda sujeto a su vigilancia y protección especiales de la Inspección de trabajo, así como que los mayores de 14 y menores de 16 años deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordene la Inspección del Trabajo. Sin el requisito del certificado, ningún patrón podrá utilizar sus servicios.</p> <p>Asimismo, el artículo 177 dispone que la jornada de trabajo de los menores de 16 años no podrá exceder de seis horas diarias y deberán dividirse en periodos máximos de tres horas. Entre los distintos periodos de la jornada, disfrutaran de reposos de una hora por lo menos. El artículo 178 señala que queda prohibida la utilización de los menores de 16 años en horas extraordinarias en los días domingos y de descanso obligatorio.</p>
<p>Comentario 16.- Estas tres disposiciones son muy incómodas para el sector patronal por ello trae como consecuencia que las empresas no utilicen a menores por regla general, simple y sencillamente porque no les conviene; sin embargo no se desconoce que hay menores vendedores ambulantes con patrón y sin patrón.</p>		

ESFUERZOS Y PROGRESOS DESPLEGADOS PARA REALIZAR EL PRINCIPIO Y DERECHO	Cometido de los interlocutores sociales	<p>En caso de violación de esta prohibición, las horas extraordinarias se pagaran con un 200 por ciento del salario que corresponda a las horas de la jornada, y el salario de los días domingos y de descanso obligatorio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 75 de la Ley Federal del Trabajo. El artículo 180 establece para los patrones que tengan su servicio menores de 16 años las siguientes obligaciones: 1) exigir que se les exhiban los certificados médicos que acrediten que están aptos para el trabajo; 2) llevar un registro de inspección especial, con indicación de la fecha de su nacimiento, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo; 3) distribuir el trabajo a fin de que disponga del tiempo necesario para cumplir sus programas escolares; 4) proporcionarles capacitación y adiestramiento en los términos de esta ley, y 5) proporcionar a las autoridades del trabajo los informes que soliciten</p> <p>Las sanciones que se desprenden del ámbito laboral se encuentran especificadas en la Ley Federal del Trabajo, en donde el artículo 995 establece multa por el equivalente de 3 a 155 veces el salario mínimo general al patrón que viole las normas que rigen el trabajo de los menores. Por su parte, el Reglamento de seguridad e higiene y medio ambiente en el trabajo establece, en su artículo 167</p>
--	---	--

<p>ESFUERZOS Y PROGRESOS DESPLEGADOS PARA REALIZAR EL PRINCIPIO Y DERECHO</p>	<p>Actividades de promoción</p>	<p>que se impondrán multas de 15 a 315 veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de la ubicación del centro de trabajo, al patrón que viole, entre otras, las disposiciones contenidas en los artículos 154 y 159 relativos al trabajo de menores.</p> <p>EA 2007: Según el Gobierno: las organizaciones de empleadores y de trabajadores participan en los programas del Gobierno.</p> <p>Según la CONC AMIN: Se ha adoptado o previsto medidas y programas específicos en el país para lograr la abolición efectiva del trabajo infantil, donde las organizaciones de empleadores y de trabajadores han intervenido en la elaboración y aplicación de estas medidas o programas de acción participando en seminarios internacionales. Por otro lado, se orienta a las empresas acerca de cómo abordar este problema y aplicar estas medidas o programas de acción.</p> <p>EA 2007: Con el fin de obtener las acciones exitosas y lograr mejores resultados mediante la reorientación de las que así lo requieran, en el Programa de Apoyo OIT/IPEC-STPS, se llevo a cabo una evaluación interna en 2005 por representantes de la OIT en Ginebra, Perú, Costa Rica y México y la STPS. La evaluación consistió en entrevistas a los aliados y actores participantes en el Programa de Apoyo, tanto del ámbito nacional como local, y la visita a los centros de atención a víctimas de la ESCI en Guadalajara y Tijuana. Asimismo, se desarrollaron dos talleres de plan de acción estratégica en Guadalajara y Tijuana y se elaboro la propuesta de Addendum del Programa de Apoyo OIT/IPEC-STPS, que consiste en ampliarlo por un periodo de año y medio a fin de fortalecer las acciones desarrolladas haciendo énfasis en la vertiente de atención a las víctimas de la ESCI. Se llevo a cabo un taller para identificar y recoger las buenas prácticas y las lecciones aprendidas de la primera etapa del Programa de Apoyo (septiembre de 2002 a septiembre de 2005), con la participación de representantes de las instituciones que operan, tanto del ámbito federal como estatal y municipal...</p> <p>Según la CONC AMIN y la COPARMEX: La CONC AMIN y la COPARMEX han organizado actividades promocionales para luchar contra el trabajo infantil, en cooperación con la OIT.</p> <p>Según la CTM: La CTM ha establecido un comité especial para tratar todo sobre combatir cualquier forma de trabajo infantil en México, incluyendo las peores formas de trabajo infantil. La CTM han hecho también promoción publicitaria (difusión de mensajes televisados y radio conferencias).</p> <p>EA 2001: Según el Gobierno: se han distribuido, a <i>trise</i> de la difusión y promoción en los medios de comunicación masiva, 30.950 ejemplares de la Carta de los Derechos Laborales del menor en las entidades federativas del país.</p>
	<p>Comentario 17.- Estas disposiciones son buenas pero únicamente como complemento en virtud de que no atacan el fondo del problema ya que el pueblo de México necesita comer por ello la historia del Derecho del Trabajo nos da a conocer los ideales, aspiraciones y necesidades de la clase obrera, habían sido la preocupación fundamentalmente en la búsqueda de un sistema de legalidad.</p>	

	<p>Iniciativas especiales/Avances</p>	<p>EA 2007: Según el Gobierno: dentro del programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal (PROPADETIUM) se logro en el periodo 2004-2005 una cobertura de 99 501 menores trabajadores, de los cuales 144298 eran considerados en riesgo al ser miembros de familias en situación vulnerable. Entre las políticas de este programa se destaca el</p>
--	---------------------------------------	--

	<p>fortalecimiento familiar y escolar, de tal forma que brindan apoyos compensatorios a niños, y adolescentes trabajadores urbana marginales de 6 a 17 años 11 meses, que les permiten concluir con la educación básica y a su vez concluida esta, capacitarlos para incorporarse al desarrollo productivo del país, se han otorgado becas académicas y capacitación favoreciendo con ello a 6000 niños, niñas y adolescentes. Mediante estrategias de prevención y desaliento de incorporación al trabajo infantil en 501 municipios de 31 entidades federativas se logro una cobertura de 59 566 menores en riesgo, miembros de familias vulnerables que fueron alejados de la posibilidad de incurrir en el trabajo infantil. En el marco de la protección de niñas, niños y jóvenes migrantes en la frontera sur del país mediante acciones interinstitucionales, se inauguro en abril de 2005, un albergue de atención a la niñez migrante en la ciudad de Tapachula Chiapas, el cual se une a la red de albergues formados en coordinación con el Instituto Nacional de Migración en Tijuana y Mexicali y en Agua Prieta, Nogales, incrementando con ello su capacidad de atención. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SINDIF) trabaja conjuntamente con UNICEF , en 35 ciudades del país en los niveles estatal y municipal en el Proyecto de Educación no formal cuyo objetivo principal es desalentar la incorporación de niños y niñas al trabajo de la calles. Este trabajo se apoya en una gran diversidad de materiales de capacitación diseñados para su funcionamiento. El manual de "Educación no Formal"2 que promueve este programa tienen como ejes principales la educación y la familia, y esta orientado a detectar y potenciar las fortalezas de la comunidad y la familia como elementos claves para asegurar la permanencia de niños y niñas y adolescentes4s en la escuela.</p> <p>EAs 2002-2006: Según el Gobierno: El Programa Federal CONTIGO tiene como objetivo mayor de crear las condiciones para que todas las niñas y niños inicien su vida en un contexto de igualdad de circunstancias que sean propias para su desarrollo integral: La implementación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas por el Gobierno Federal, el cual tiene como objetivo ofrecer a este grupo de población mejores condiciones de vida, a través de servicios básicos y educativos apropiados para su desarrollo físico impulsa acciones en los ámbitos de vivienda y saneamiento ambiental, salud y seguridad social; alimentación y abasto: educación, cultura y recreación; empleo, capacitación y productividad y procuración de justicia , durante 2004 ha beneficiado a 5, 787, 759 personas, de las cuales 208, 942 son niños y niñas menores de 14 años. Este proyecto brinda opciones formativas no escolarizadas a hijos de jornaleros agrícolas, con atención a los niños migrantes menores de 6 años en colaboración con UNICEF. El Programa federal OPORTUNIDADES proporciona incentivos para la educaron, salud y para la nutrición infantil, con el fin de promover el desarrollo de las capacidades de las familias en extrema pobreza. Atiende a 25 millones de mexicanos otorgando apoyos alimenticios, becas desde tercer grado de primaria hasta el bachillerato y apoyos en salud, para evitar con ello que los niños y niñas acudan atrabajar para ayudar al ingreso familiar: Como consecuencia de la implementación del Programa de Prevención y Combate al Trabajo infantil por la Secretaria del Trabajo y Previsión Social (STPS) la participación de la fuerza laboral de niños y niñas en actividades asalariadas y no asalariadas disminuyo entre el 15 y 25 por ciento en el año 2004 con relación a la probabilidad de participación laboral antes de la implementación del programa. El Programa de Prevención, protección y Vigilancia del trabajo de los menores en edad permisible, el cual protege al menor trabajador. El Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano-Marginal pretende contribuir a dar solución y atención integral hacia aquellas situaciones de alto riesgo de las que los menores trabajadores pueden ser victimas en las principales zonas metropolitanas del país. El Programa cuanta con diversas estrategias entre las que destaca Modelo de Educación no Formal para menores trabajadores Urbano- Marginales, que tiene como propósito detectar y potenciar las fortalezas de la comunidad y la familia como elemento clave para asegurar la permanencia de las niñas, niños y adolescentes trabajadores en la escuelas. El Programa de Becas Académicas y de capacitación que otorga becas. Esta estrategia contribuye al desarrollo académico y a la capacitación para el trabajo de los menores y adolescentes trabajadores urbano-*marginales del desarrollo económico, así como de los menores en riesgo de incorporarse a las actividades</p>
--	---

		<p>La CTM ha establecido un comité especial para tratar sobre todo combatir cualquier forma de trabajo infantil I en México, incluyendo las peores formas de trabajo infantil. La CTM ha hecho también promoción publicitaria (difusión de mensajes televisados y radio conferencias).</p> <p>La OIT podría mas apoyar al instituto Infantil de la Educación con seminarios de trabajo.</p> <p>EA 2005 Según la CTM: la legislación nacional no abarca el trabajo a domicilio ni los servicios domésticos, siempre y cuando no sean insalubres. El Gobierno no lleva ningún registro de informaciones relacionadas con la abolición del trabajo infantil. El último censo de la población se llevo a cabo en 2000, pero los principales obstáculos con que ha tropezado México en la aplicación de este PYD están relacionados con el hecho de que no hay un censo exacto del número de trabajadores infantiles.</p> <p>EA 2007: Según el Gobierno: El gobierno federal mediante la protección integral para niños, niñas y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles, logro mantener una tendencia decente en la prevalencia de trabajo infantil, y una tendencia creciente en la asistencia escolar de las niñas y niños que trabajan. El primero de los casos se observa una reducción de 33 por ciento entre el año 2000 y el año 2005, en aquellos que trabajan, y una reducción de 27 por ciento para los adolescentes de entre 14 y 17 años que 10 hacen; en cuanto a los adolescente de entre 14 y 17 años que estudian y trabajan se observa un aumento de 67 por ciento en el mismo periodo de tiempo.</p>
	<p>Comentario 19.- Con la finalidad de inquietar a la O.I.T. respecto de apoyar y tener mas información al respecto pasamos a informar lo siguiente:</p> <p>En este impresionante conjunto de leyes se establecen, se regulan y se protegen los derechos de los niños menores de catorce años en todos los aspectos: nacionalidad, registro civil, derechos patrimoniales, educación, salud, etc. Pero no sucede lo mismo en lo que concierne al trabajo. En realidad, la Constitución y la Ley Federal del Trabajo se refieren al trabajo de esos niños solo para prohibirlo.</p> <p>Todas las normas especiales de protección para los menores que trabajan se aplican a quienes han cumplido los catorce años. La única disposición que protege a los que aún no llegan a esa edad, es la contenida en el artículo 51, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, que reconoce al niño el goce y el ejercicio de los derechos derivados de una estipulación de trabajo, como sería el de percibir el salario devengado, a pesar de que la estipulación sea jurídicamente nula. Como puede verse, esta disposición trata del trabajo asalariado.</p> <p>Para el trabajo independiente, no asalariado, de los niños no existe en la legislación mexicana ninguna norma protectora. Hay en el Distrito Federal reglamentos administrativos que tienden a impedir este tipo de trabajo. Las normas mas recientes están contenidas en el Reglamento para trabajadores no Asalariados del Distrito Federal, publicado el 2 de mayo de 1975 en el Diario Oficial, conforme a este reglamento, todos los aseadores de calzado, cuidadores y lavadores de vehículos, auxiliares de los panteones, vendedores de billetes de lotería y demás personas que desarrollen cualquier actividad</p>	

similar, deberán obtener una licencia, llenando entre otros el requisito de ser mayor de 14 años. Lo anterior significa que los niños menores de esa edad no pueden ejercer ninguna de las actividades enumeradas. Sin embargo, el Reglamento contiene una excepción, conforme a la cual, quienes no reúnan alguno de los requisitos exigidos para la licencia, pueden obtenerla si la Dirección de Trabajo y Previsión Social decide dispensar el requisito, previo análisis socioeconómico que al efecto se realice.

Apoyados en esta facultad, los funcionarios y trabajadores sociales de dicha dependencia han ejercido en los últimos tiempos una protección paternalista a favor de los niños menores de 14 años, extendiéndoles licencias provisionales procurando evitar los actos de persecución y extorsión que llevan a cabo algunos agentes inferiores de autoridad.

En conclusión, puede decirse que los niños trabajadores que tienen menos de 14 años, se encuentran en una situación paradójica: queriendo protegerlos, las leyes prohíben su trabajo y la consecuencia es que los dejan totalmente desprotegidos.

El trabajo asalariado de los menores de 14 años, se realiza contra las disposiciones de la ley, por lo tanto, es ocultado y porque los datos censales acerca de la población económicamente activa y el empleo se refiere a los mayores de 12 años. Se han mencionado públicamente diversas cifras de los niños que trabajan sean o no asalariados, pero nadie ha dado a conocer las bases y los métodos de su cálculo.

Los promedios del tiempo que trabajan los niños, exceden de las 6 horas que fija la Ley Federal del Trabajo para la jornada de los menores. En lo individual hay algunos niños que cumplen jornadas más largas.

Las actividades en que trabajan los niños se desarrollan generalmente durante las horas que la Ley Federal del Trabajo (Artículo. 60) considera de jornada diurna. Sin embargo, hay niños que trabajan después de las 8 de la noche. Se trata de los que venden dulces y periódicos en la entrada y salida de los cines, teatros y otros espectáculos, así como de los que cuidan automóviles y limpian calzado en las zonas de vida nocturna.

Cooperación Técnica	Solicitud	<p>EA 2007: Según la CONCAMIN y la COPARMEX: La CONC AMIN y la COPARMEX quieren mas cooperación técnica de la OIT para promover la lucha contra el trabajo infantil en México.</p> <p>Según la CTM: la OIT podría mas apoyar al Instituto Infantil de la Educación con seminarios de trabajo</p> <p>EA 2006: Según la CONCAMIN: La OIT debería seguir prestando apoyo técnico en las siguientes esferas: el fortaleciendo de las capacidades de los organismo públicos competentes; la creación de empleo , el desarrollo de las competencias profesionales y la generación de ingresos; la sensibilización sobre los derechos del niño, y el intercambio de experiencias entre países y regiones.</p> <p>Según la CTM: hace falta la cooperación técnica de la OIT para facilitar el logro del PYD.</p>
---------------------	-----------	--

	Oferta	EAs 2002- 2004: Intención del Gobierno de participar en un programa específico del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo. Programa de OIT/PEC/USDOL, UNICEF. Cooperación multilateral OIT/OIT-STPS (Costa Rica, México y Perú)
COOPERACIÓN TÉCNICA		Ea 2008: Los expertos Consejeros en la Declaración de la OIT invitan al Gobierno de México- el solo Gobierno que en el Examen anual no ha declarado su posición en este asunto – a expresar su intención relativa a la ratificación del C. 138 /Copia Fotostática Párrafo 58 de la introducción del Examen anual de 2008- OIT: GB. 301/3). EA 2007: Los expertos Consejeros en la Declaración de la OIT invitan al Gobierno de México (y a otro Gobierno) a que expresen su intención relativa a la ratificación del C. 138 (Copia Fotostática Párrafo 53 De la introducción del Examen anual 2008 OIT: GB 298/3).
OBSERVACIONES/RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN		Ninguna Comentario 20.- La cooperación que se pide al respecto de la O.I.T. es de lo mas normal si tomamos en cuenta que por medio de sus oficinas locales y equipos multidisciplinarios instalados en mas de cuarenta países, la O.I.T suministra asistencia técnica y asesoramiento especializado a los Estados miembros, en diferentes áreas: derecho Laboral y relaciones de Trabajo, promoción del empleo, formación para el desarrollo de pequeñas empresas, gestión de proyectos, seguridad social de los trabajadores y condiciones de trabajo, compilación y difusión de estadísticas del trabajo y educación obrera en virtud de que fue fundada en 1919 para promover la justicia social y contribuir así a una paz universal y duradera.

ACTUALIZACIÓN/ SEGUIMIENTO	Por los Interlocutores sociales	Organizaciones de Empleadores Organización de Trabajadores	(A SER COMPLETADO POR LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES) 1. Ratificación :2. Actividades promocionales 3. Dificultades/Información sobre la situación real: 4 Solicitudes de cooperación técnica: 5. Otros asuntos A SER COMPLETADO POR LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES 1. Ratificación :2. Actividades promocionales 3. Dificultades/Información sobre la situación real: 4 Solicitudes de cooperación técnica: 5. Otros asuntos
----------------------------	---------------------------------	---	---

	Por el Gobierno	(A SER COMPLETADO POR EL GOBIERNO) 1. Ratificación :2. Actividades promocionales 3. Dificultades/Información sobre la situación real: 4 Solicitudes de cooperación técnica: 5. Otros asuntos 6. comunicación de la memoria. Esta memoria actualizada ha sido comunicada a (lista de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones de trabajadores a las cuales una copia de la memoria gubernamental ha sido
--	-----------------	--

		<p>comunicada) 7. respuesta a las observaciones de los interlocutores sociales:</p> <p>Comentario21.-La invitación que se hace al Gobierno de México, tiene su origen en la disposición actual en donde el progreso social ya no es una cuestión que incumba exclusivamente a los Estados. Cada día un mayor número de empresas se preocupan de las repercusiones que tienen sus actividades en el ámbito social o en el medio ambiente.</p> <p>Los Estados miembros de la O.I.T. se han comprometido, como tales a impulsar activamente el progreso social en todas sus formas. La posibilidad de actuar en ese sentido depende esencialmente de que se cuente con la voluntad política para hacerlo.</p>
--	--	--

Creada así la Organización Internacional del Trabajo, desde la Sociedad de Naciones se designó a los órganos que le construirían: El Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo (con sede en Ginebra Suiza), como órganos eminentemente administrativos y la Conferencia Internacional del Trabajo, propiamente como un órgano legislativo¹².

En razón de que la OIT es el órgano encargado de proponer el Derecho Internacional del Trabajo, sus decisiones son convenios y recomendaciones con la intención de imponerse a los Estados y con ello llegar a integrar un mínimo de derechos en cada sistema jurídico. Autonomía técnica da como resultado su propia organización interna, para que pudiera decidir sin Influencias políticas gubernamentales lo que más conviniera al Derecho del Trabajo imperante.

Por otro lado, el porcentaje de la representación de gobiernos, obreros y patronos, necesitaba dicha autonomía, pues de manera individual los trabajadores y obreros no habrían aceptado someterse a las decisiones de la Sociedad de Naciones, y posteriormente a la Organización de Naciones Unidas. En consecuencia las primeras normas propuestas por la Conferencia Internacional del Trabajo fueron concebidas como un derecho autónomo de cualquier sistema jurídico, pero con una gran necesidad, de ser aprobado en cada Estado para convertirse en derecho nacional.

En la Organización de las Naciones Unidas se establece que "...los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad " "...los pueblos reafirman la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana...", así mismo dispone su artículo 55 determinar los principios generales de la cooperación internacional económica y social¹³ "...con el propósito de crearles condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto, al principio de la igualdad del derecho y el de la libre determinación de los

¹² DE LA CUEVA, Mario. Opus cit. tomo 11, Pág. 312.

¹³ SALAVERRIA ANDRADE, Eduardo. Memoria del Convenio. núm. 106 Sobre el Descanso Semanal (Comercio y Oficinas) Ed. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. México D.F 2008 P. 8

pueblos, la Organización promoverá a).- Niveles de vida mas elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y sociedad. b).-La solución de problemas Internacionales de carácter económico, social y sanitaria, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo. c).- El respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades...".

Con el ánimo de cumplir con los propósitos mencionados y transcritos anteriormente, en la Organización de Naciones Unidas se creó un órgano denominado Consejo Económico y Social, un órgano técnico vinculado a Naciones Unidas compuesto actualmente por cincuenta y cuatro miembros y electos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Siendo actualmente el órgano burócrata administrativo mayor de dicha organización lo que seguía era solamente poner en concordancia a la Organización Internacional del Trabajo, con la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, cosa que sucedió en la conferencia de París de 1945, particularmente con lo establecido por el artículo 57 de la Carta de Naciones Unidas que establece:

"...1.- Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativos a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitarios, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del artículo 63. 2.- Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominaran los organismos especializados".

El artículo 63 mencionado en el párrafo anterior, establece que: El Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los miembros de las Naciones Unidas".¹⁴

La Organización Internacional del Trabajo actualmente es un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, sin que se haya disminuido o menguado la autonomía obtenida en su creación, por el tratado de Versalles. La integración de la Organización Internacional del Trabajo es desde cualquier punto de vista tripartita de cada gobierno, sigue siendo la misma y sigue teniendo la libertad de decisión de los delegados obrero-patronales, respecto de las decisiones gubernamentales, de ahí la creación de las normas de Derecho Internacional del Trabajo con un carácter eminentemente de protección al trabajo y a los trabajadores.

Por último, en este inciso relativo a la incipiente Organización Internacional del Trabajo, no debe soslayarse la capacidad del Consejo de Administración de la propia Organización Internacional del Trabajo para realizar actos Jurídicos con la Organización de Naciones Unidas, con sus órganos, con organismos internacionales, así como con los Estados

¹⁴ SALAVERRIA ANDRADE, Eduardo. Memoria del Convenio. núm. 106 Sobre el Descanso Semanal (Comercio y Oficinas) Ed. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. México D.F 2008 P. 8

mismos. El presupuesto de la O.I.T., para su funcionamiento es aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y tiene obligación de acatar las recomendaciones y medidas propuestas en esta, de dichas recomendaciones que le proponga la Asamblea General de Naciones Unidas y deberá consultar con las Naciones Unidas antes de formular su presupuesto definitivo; tiene la obligación de coordinar sus actividades con órganos y organismos especializados de la Organización y prestarle colaboración e información necesaria; todo en nivel de coordinación, pues finalmente los propósitos y principios de ambas organizaciones no pueden ni deben ser distintos.

Según el Maestro Modesto Seara Vázquez¹⁵, el Derecho Internacional Público tiene su origen exclusivamente en las relaciones que se dan entre los Estados Soberanos, como únicos sujetos de dicha materia, y esto solamente fue posible cuando en la soledad internacional los Estados pudieron coexistir como una pluralidad en un plano de igualdad y para ello necesitaron de cierta madurez. El Derecho Internacional del Trabajo, como ya quedo establecido es una rama del Derecho Internacional Público, por lo que solamente puede existir cuando el primero ya ha sido totalmente formado, cuando están definidas las actuaciones de los sujetos Internacionales, de esta forma se aprecia que no fue sino hasta las Primeras Conferencias Internacionales de Beneficencia entre 1856 y 1857 en que se adoptaron medidas internacionales para reglamentar el trabajo en la industria.

Es conveniente hacer notar, que esta situación actual que estamos viviendo a nivel internacional no es producto de la casualidad, en realidad todo emana de la naturaleza jurídica de las normas, por lo que para fortalecer lo que se ha obtenido resulta necesario tener presente al pasado que:

En un comienzo, después de su introducción con la creación de la OIT en 1919, la especificidad de los convenios internacionales del trabajo dio lugar a prolongadas discusiones en torno a la distinción hecha en derecho internacional entre los tratados-leyes y los tratados-contratos. Los que sostenían la primera tesis acentuaban el carácter normativo de los convenios, cuya ratificación implicaba la adhesión a un instrumento legislativo internacional preexistente. En cambio, los autores que se inclinaban en favor de los tratados-contratos ponían énfasis en el acuerdo de voluntades necesario para la existencia de dicho instrumento y en la ratificación necesaria para darle un carácter ejecutorio. Entre los juristas latinoamericanos se aplicó a los convenios la distinción hecha por Jiménez de Aréchaga entre acto-regla y acto-condición.

El acto-regla era la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo de un convenio, mientras que el acto-condición era su ratificación por un Estado, de la cual emanaba su obligatoriedad para este último. Pla Rodríguez aclaraba que las obligaciones contraídas mediante la ratificación de esta "especie de tratado-regla de carácter multilateral" lo son frente a la OIT y no frente a los demás Estados ratificantes, lo que no impedía que ciertos convenios (sobre todo de seguridad social) contengan cláusulas

¹⁵SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Tratado General de la Organización Intencional Ed. Porrúa. S.A. México 1991 P.26

senalagmáticas o de reciprocidad para los países que los han ratificado.

Nicolás Valticos destacaba entre las características o particularidades de los convenios, su adopción por una asamblea internacional de tipo parlamentario, de carácter tripartito y no sólo gubernamental; su eficacia especial por las obligaciones que crean antes de su ratificación (sumisión a las autoridades nacionales competentes, información sobre su grado de aplicación); y el elaborado sistema de control de su aplicación después de ratificados. Los convenios sólo crean compromisos internacionales de aplicación después de su ratificación.

Los convenios de la OIT siempre han sido asimilados a los tratados en cuanto a los efectos reconocidos a estos instrumentos. La doctrina y práctica internacionales son pacíficas al respecto.

La jerarquía de los convenios en la escala normativa depende de lo establecido en las respectivas constituciones con respecto a los tratados ratificados.

Holanda constituye el ejemplo clásico de un país en el que los tratados ocupan un rango superior a la propia Constitución, pero en caso de contradecirla su aprobación requiere los dos tercios de los votos escrutados.

Rango constitucional, formando parte del bloque de constitucionalidad de derechos humanos, tienen los tratados con derechos de esta naturaleza en Brasil, Colombia (siempre que estos tratados prohíban su limitación durante los estados de excepción), Nicaragua, Paraguay, y Uruguay. La Constitución de Perú de 1978 fue precursora en esta materia, pero ya no figura en esta categoría la Constitución de 1993. En Argentina la reforma de la Constitución de 1994 confirió rango constitucional a once instrumentos internacionales sobre derechos fundamentales de la persona y dispuso la mayoría parlamentaria necesaria para incorporar nuevos instrumentos de esta naturaleza.¹⁶

Tienen rango suprallegal los tratados en Alemania, Bélgica, España, Francia, Suiza y Japón. En América Latina es el régimen, por ejemplo, en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Paraguay.

Finalmente, los tratados son jerárquicamente iguales a las leyes en la mayoría de los demás países, entre los que se encuentran los Estados Unidos, Colombia, Ecuador, México, Venezuela y Uruguay (jurisprudencia mayoritaria).

Es importante la consecuencia jurídica y práctica de la ubicación de un convenio de la OIT en la jerarquía normativa de un país. En un régimen de paridad jerárquica, un convenio ratificado deroga una ley contraria anterior, pero ese convenio puede a su vez quedar sin

¹⁶ Entre estos instrumentos figuran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, y sociales y Culturales (1996) y el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Ambos Pactos mencionan el Convenio n° 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, en el sentido de que ninguna disposición de estos instrumentos autoriza a los Estados partes a «adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías». En base a lo anterior una autorización doctrina juslaborista ha concluido que el Convenio n°87 goza ahora de jerarquía constitucional en Argentina.

efecto por una ley posterior. No se trata de una derogación del convenio, porque sólo su denuncia puede desligar aun país de las obligaciones frente a la comunidad internacional. Estas obligaciones siguen subsistiendo, pero en el orden interno la ley posterior prevalecerá sobre el convenio anterior.

En cambio, si el convenio ratificado tiene un carácter suprallegal, quedarán sin efecto las disposiciones legales contrarias, tanto si son anteriores como posteriores a la ratificación. Las mismas podrán ser tachadas de inconstitucionales por oponerse a una norma jerárquicamente superior en la pirámide normativa. A su vez el propio convenio no puede contradecir los principios constitucionales, que constituyen el punto culminante de esta pirámide. Pero la suprallegalidad queda relegada por toda norma nacional, anterior o posterior a un convenio ratificado, si la misma contiene disposiciones más favorables a los trabajadores.

En efecto, según la Constitución de la OIT, en ningún caso la ratificación (por si sola) de un convenio menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables de las que figuren en dicho instrumento (ar. 19, Párr. 8). Esta disposición, sin embargo, no impone la obligación a ningún Estado de mantener normas superiores a las prescritas en un convenio.

Cualquiera que sea el rango jerárquico de los convenios, el problema que más interesa es el de su efectividad en el orden jurídico interno de los países, que depende básicamente del régimen nacional de introducción en dicho orden, así como del grado de operatividad de los convenios y sus normas. En estos casos el rol de las instancias judiciales y su enfoque pueden resultar determinantes. Pero muchas veces se trata también de un problema de conocimiento de la normativa internacional, inclusive su interpretación por los órganos de control de la OIT. Este problema concierne tanto a los jueces como al asesoramiento jurídico de los litigantes.

Como es sabido, el régimen nacional de introducción de los convenios depende, en principio, del sistema monista o dualista que hayan adoptado los países. Conforme a la doctrina general, en el sistema monista no existe una separación entre el orden jurídico internacional y el interno, al punto que la pirámide kelseniana abarca ambas jurisdicciones. Una vez ratificado y publicado un tratado o convenio se incorpora automáticamente al orden interno. En el sistema dualista el derecho internacional y el nacional constituyen dos regímenes separados, por lo cual los tratados ratificados requieren un acto formal de incorporación al orden interno. Puede tratarse de un texto nuevo en armonía con el instrumento internacional, o modificadorio de disposiciones existentes, o derogatorio de normas contrarias.

El Reino Unido, Australia y Canadá son ejemplos típicos de países que siguen el sistema dualista. En cambio, han adoptado el sistema monista por vía constitucional, entre otros, España, Francia, Países Bajos, Estados Unidos, México, Uruguay, Colombia (específicamente para los convenios internacionales del trabajo, en un sentido amplio). En Alemania e Italia es costumbre que la ley de ratificación de un tratado le reconozca vigencia

interna. Bélgica también figura entre los países monistas en virtud de la jurisprudencia reinante.

La Argentina constituye un caso interesante de evolución jurisprudencial en la materia. La doctrina mayoritaria tradicional, basada en la Constitución, se ha pronunciado en favor de su carácter monista. En cuanto a la Corte Suprema, se ha fundado en sus fallos en la naturaleza de los respectivos instrumentos internacionales, teniendo en cuenta la operatividad propia de los mismos o sus cláusulas, o en la aparente necesidad de una intervención legislativa previa. Esta última ha sido la posición tomada tradicionalmente con respecto a los convenios de la OIT.

A partir de 1992 la Corte adoptó decididamente una posición monista al declarar que “Cuando la Nación ratifica un tratado con otro Estado, se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales lo apliquen a los supuesto que ese tratado contemple, siempre que contenga descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata”¹⁷. En otras palabras, la intermediación de un acto legislativo, característica de los sistemas dualistas, es innecesaria en un sistema monista cuando se trata de normas internacionales de operatividad propia o autoejecutivas.

Los alcances de un sistema monista dependen, en definitiva, de la naturaleza de las normas internacionales y la interpretación judicial que se les dé en relación con su operatividad directa. Esta última puede ser manifiesta en cuanto a la posibilidad de su aplicación a través de organismos administrativos o judiciales. También puede resultar de una construcción jurídica aperturista hacia el derecho internacional. Como veremos, dicha apertura se está confirmando en lo que se refiere a los principios y las normas en materia de derechos humanos.

Con respecto a los convenios de la OIT, el insuficiente conocimiento de los mismos en numerosos países contribuye a que sus usuarios potenciales (autoridades administrativas, jueces, trabajadores, empleadores, abogados) no los invoquen o apliquen aun cuando sus normas tengan vigencia y puedan haber derogado disposiciones de la legislación interna. Por este motivo, para evitar toda duda sobre la aplicación de los convenios, su relación con el derecho interno y los problemas derivados del desconocimiento de los convenios, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT recomendó hace tiempo ya “armonizar también formalmente la ley nacional con el convenio (derogando o modificando expresamente las leyes o códigos anteriores en los puntos cubiertos por el convenio), a fin de que no haya duda o incertidumbre en cuanto a la situación legal”; y ha insistido “en la utilidad de las medidas destinadas a señalar a la atención de todos los interesados (jueces, inspectores del trabajo, empleadores y trabajadores) las normas contenidas en los convenios que han sido incorporados de pleno derecho en la legislación nacional”.¹⁸ Gracias a la importante tarea de difusión de las normas internacionales del

¹⁷ Autos <<Ekekmekdjian, Miguel Angel c. Sofovich y otros>>, El Derecho, 148-338.

¹⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 47ª reunión, 1963, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones- Informe III (Parte 4ª), p. 11 Párr. 31

trabajo, sobre todo en lo que concierne a los derechos fundamentales, el conocimiento y el recurso a las mismas ha ido mejorando. Lo atestiguan los crecientes fallos judiciales citados más adelante, así como la activa participación de las organizaciones profesionales en los procedimientos de control de la OIT.

Corresponde ahora entrar en el meollo de una de las facetas de la efectividad de los convenios de la OIT y su introducción en el orden jurídico interno.

Interesa introducir el tema mediante una breve referencia al origen de la doctrina sobre las normas "self-executing". Fue el juez Marshall, de los Estados Unidos, quién inició el tema a raíz de la interpretación de la Constitución de 1828.¹⁹ Esta dispone que los tratados serán ley suprema de la nación y que los jueces están obligados por los mismos, a pesar de las normas constitucionales o legislativas de los Estados que se opongan a los mismos. Los jueces deben considerar a un tratado como equivalente a un acto legislativo "siempre que opere por sí mismo sin la ayuda de una disposición legislativa". En cambio, si cualquiera de las partes se compromete a realizar un acto determinado, cabe entender que el tratado se dirige a las instancias políticas y no a las judiciales; y en ese caso corresponde al legislador dar ejecución al tratado para que éste se transforme en una norma destinada a ser aplicada por los jueces.

Parte de la doctrina norteamericana ha concedido posteriormente un mayor espacio al potencial de operatividad propia de las normas internacionales, al aceptar que los actos de aplicación previstos en un tratado puedan ser cumplidos también por las autoridades administrativas y judiciales.

Tres son los criterios elaborados para determinar el carácter autoejecutivo de las disposiciones de un tratado: la intención de las partes; la precisión y los detalles de los términos utilizados; y la relación del tema con las facultades de la rama judicial, más que de las ramas legislativa o ejecutiva. En la práctica, sin embargo, las consideraciones de orden político pueden ser tan importantes como las de carácter técnico en la determinación judicial de la naturaleza autoejecutiva de las disposiciones de un tratado.

En el caso de los convenios de la OIT, la Comisión de Expertos había señalado que en general se dirigen a los Estados que los ratifican a fin de obligarlos a reglamentar una cuestión en un sentido determinado. En realidad, los convenios y sus normas pueden ser de distinta naturaleza: convenios llamados promocionales o que contengan normas generales de este carácter, normas programáticas, normas con directivas específicas sobre temas determinados, normas que reconocen derechos subjetivos conforme a las condiciones impuestas por los Estados, y también normas autoejecutivas por ser precisas y no condicionadas, garantizando derechos o imponiendo obligaciones.

La existencia de normas de operatividad propia o directa había sido reconocida ya en los primeros años de la Organización. En efecto, en un comienzo los convenios contenían una cláusula por la que se obligaba a los Estados "a tomar las medidas necesarias para el

¹⁹ Véase sobre esta cuestión V. Leary, *op. cit.* pp. 55 y sigs

cumplimiento” de las disposiciones respectivas para determinada fecha. Esta cláusula fue abandonada después de 1927 ya que se la interpretaba en el sentido de que las disposiciones del convenio no eran de aplicación directa sino que para ello necesitaban una legislación intermedia. Este no había sido el propósito, pues no se deseaba interferir con una posible operatividad directa de tales disposiciones.

El hecho de que un convenio aun contenga, en forma general, una disposición en ese sentido, no impide que sus normas tengan operatividad propia.

Así sucede, por ejemplo, con el Convenio n° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (artículo. 1). Cuando el gobierno de Suiza examinaba la posibilidad de ratificar este instrumento en 1974, consideró que esta disposición estaba dirigida especialmente a los Estados con sistemas jurídicos dualistas, lo cual no era el caso de este país. Para las autoridades suizas las normas del Convenio tenían carácter autoejecutivo.

En Italia y los Países bajos las autoridades llegaron a la misma conclusión con respecto a los artículos 2 y 3 del mencionado convenio. El primero reconoce el derecho de los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a ellas, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. El artículo 3 afirma el derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente a sus representantes, de organizar su administración y actividades, y de formular su programa de acción. Las autoridades deben abstenerse de toda intervención que limite este derecho o entorpezca su ejercicio legal.

Entre los convenios encontramos normas autoejecutivas en instrumentos importantes sobre condiciones de trabajo como el Convenio n°1 sobre las horas de trabajo (industria), 1919, el Convenio n°95 sobre protección del salario, 1949, el Convenio n°108 sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 1958, el Convenio n°120 sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964, el Convenio n°132 sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970, el Convenio n°136 sobre el benceno, 1971 el Convenio n° 138 sobre la edad mínima, 1973, el Convenio n°170 sobre los productos químicos, 1990, el Convenio n°171 sobre el trabajo nocturno, 1990, el Convenio n°183 sobre la protección de la maternidad, 2000, y otros.

En todos estos convenios (así como en otros) figuran, en mayor o menor grado, disposiciones con operatividad propia, que reconociendo derechos o imponiendo obligaciones pueden ser aplicadas directamente o por intermedio de órganos administrativos o jurisdiccionales.

Los tribunales de numerosos países han reconocido en sus fallos el carácter operativo de diversas normas contenidas en los convenios de la OIT.²⁰No han sido óbice para su aplicación directa ciertas cláusulas contenidas en los convenios que apuntan a una

²⁰ Además de los ejemplos expuestos a continuación, pueden verse otros en N. Valticos y G. Von Potobsky, *International Labour law*, 1995, p. 280; V. Leary, *op.cit.*, p. 107

intermediación normativa previa a nivel nacional. Fórmulas tales como “todo Estado miembro que ratifique el Convenio se obliga” a tomar las medidas relativas a su puesta en práctica, o “en las condiciones que en cada país se determinen por la autoridad competente o el organismo apropiado” no han impedido que los jueces recurran a dichas normas como fundamento jurídico de sus fallos. Interesa observar que las referencias judiciales pueden ser a determinados artículos de un convenio, o a un convenio en su integridad. También cabe notar que se ha reconocido operatividad directa a convenios que pertenecen a la categoría de promocionales, como los Convenios n*100 y 111 relativos a la igualdad de remuneración y la discriminación en el empleo y ocupación, tema que será examinado más adelante. Veamos de pronto una serie de ejemplos de lo anotado, que cubren una diversidad de países y de regímenes jurídicos.

Uno de los ejemplos más antiguos es el examinado por la Corte de Casación de Francia (caso “Castanié”) en 1934, cuando dio aplicación directa al artículo 1, párrafo 1 del Convenio n*19 sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925. Este dispone que el Estado que lo ratifica se obliga a conceder a los nacionales de cualquier otro Estado miembro que lo haya ratificado, el mismo trato que otorgue a sus propios nacionales en materia de indemnización por tales accidentes.

En Chile la Corte Suprema se basó en el Convenio n* 87, en el Convenio n*98 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1949 y en el Convenio n*135 sobre los representantes de los trabajadores, 1971, para conceder protección a varios representantes sindicales despedidos, a quienes reconoció este carácter desde el momento de su elección, independientemente de que el empleador hubiera sido informado y de que se haya constituido legalmente el sindicato.²¹

El tema del despido de delegados sindicales y trabajadores sindicalizados también ha sido examinado en distintas causas por la Corte Suprema de Costa Rica, la cual invocó la violación de los convenios mencionados, además de otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, para declarar la improcedencia de la medida.²²

El mismo tribunal consideró como contraria al Convenio n* 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, la disposición del Código de Trabajo que prohíbe la contratación de trabajadores extranjeros por encima de un determinado porcentaje de la plantilla.²³ En otro caso condenó al Estado al pago de primas de riesgo invocando el Convenio n*148 sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 y el Convenio n*120 sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964.²⁴

En España la justicia se ha basado varias veces en el artículo 6, párrafo 2 del Convenio n*132 sobre las vacaciones pagadas, el cual estipula que los días de enfermedad o

²¹ Autos<<Víctor Amestica c/santa Isabel S.A.>>, 19 de octubre de 2000.

²² Véanse autos<<varios operarios industriales c/Fertilizantes de Centro América S.A.>>, 3 de diciembre de 1999; <<Adrián Gómez y otros c/Banamera Cocabola S.A.>>, recurso de amparo, 1993(n*5000-93); <<Varios representantes sindicales c/Instituto Costarricense de Ferrocarriles>>, 7 de diciembre 2000.

²³ Autos<<Magda González Salas>>, acción de inconstitucionalidad(n*00616-99), 29 de enero de 1999.

²⁴ Autos<<varios funcionarios del Poder Judicial c/Estado>>, 10 de diciembre de 2001.

de accidente no podrán ser contados como parte de las vacaciones pagadas, el cual estipula que los días de enfermedad o de accidentes no podrán ser contados como parte de las vacaciones anuales, aun cuando ese mismo artículo somete esa regla a las condiciones que determinen las autoridades u organismos apropiados. La misma aplicación directa ha recibido el artículo 7 relativo al monto de la remuneración durante el período de vacaciones.

Francia ofrece nuevamente un ejemplo de aplicación directa por la justicia de normas de la OIT, en relación con el Convenio n° 81 sobre inspección del trabajo, 1947, basándose en su artículo 12, que reconoce el derecho de los inspectores de interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa.²⁵

En Israel la Magistratura Nacional del Trabajo anuló la disposición de un convenio colectivo que negaba el acceso de mujeres a ciertos puestos directivos, invocando el mencionado Convenio n°111 sobre discriminación.²⁶ En otro fallo rechazó la oposición a la constitución de un nuevo sindicato, adicional al que ya existía en la empresa, basándose en los Convenios n°87 y 98 sobre la libertad sindical y derecho de sindicación.²⁷

El Convenio n°100 sobre igualdad de remuneración, 1951 ha sido aplicado directamente en Italia por la Cámara de Apelaciones de Turín, que anuló un convenio colectivo por atribuir una remuneración inferior al personal de sexo femenino.²⁸ El Tribunal de Primera Instancia de Turín, por su parte, llenando una laguna de la legislación decidió dar aplicación directa al artículo 5 del Convenio n° 132 sobre vacaciones pagadas, 1970, por el cual las ausencias del trabajador por motivos independientes de la voluntad de la persona interesada, como enfermedad, accidente o maternidad, serán contadas como parte del período de servicio.²⁹

En Paraguay la Corte Suprema declaró inconstitucionalidad el decreto 16.769 de 1992 por el cual se regulaban las elecciones sindicales y se condicionaba la inscripción de las organizaciones, así como el de sus dirigentes, por contrariar el artículo 3 del Convenio n°87, que prohíbe la intervención de las autoridades en la vida interna del sindicato.³⁰

El Convenio n°87 también ha sido invocado en Rumania, por el Tribunal de Primera Instancia de Brasov. En un caso fue para dejar sin efecto la disposición de la Ley n°54/1991 sobre sindicatos que prohíbe el reconocimiento de una organización cuando sus afiliados no están empleados en la empresa respectiva en el momento de su constitución, y en otro por considerar violatorio del convenio el requisito de que también los dirigentes de un sindicato debían pertenecer a tal empresa.³¹

En Uruguay la jurisprudencia "admite pacíficamente la aplicación directa de los

²⁵ Revista Internacional del Trabajo, OIT Vol. 100, n° I, 1981

²⁶ Autos<<El-Al Airlines c/Edna Hazin>>, 1973

²⁷ Autos<<Markovich, león c/Histadrut>>, 1973

²⁸ Autos<<Lanificio Tallia galoppo c/Caria Mary>>, 1964

²⁹ Autos<<Fiumano Rossottic/Soc. Fiat>>, 8 de noviembre 1982.

³⁰ Acción de inconstitucionalidad planteada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central Nacional de Trabajadores (CNT), sentencia del 23 de septiembre de 2000.

³¹ Autos<<Botezatu Cici si Botezatu Dorina c/S.C. Fartec S.A.>>, 15 de junio de 2001 y <<Sentia Civila>>, 30 de marzo 2001.

convenios internacionales del trabajo ratificados cuyas disposiciones son autoejecutables", siempre que sean posteriores a las normas nacionales que pudieran ser contrarias o en ausencia de normas nacionales.³²

Los jueces de diversos países no sólo han aplicado directamente distintos convenios ratificados de la OIT, reconociéndoles operatividad propia, sino que también han incurrido a tales instrumentos en ausencia de una ratificación. Estos instrumentos, así como su <<interpretación>> por los órganos de control de la OIT (Comisión de Expertos y Comité de Libertad Sindical) han sido utilizados como fuente de interpretación de la legislación nacional cuando ésta se ha inspirado en los convenios respectivos, o para cubrir lagunas en dicha legislación, o para aplicar principios reconocidos en la constitución nacional y no reglamentados, o para aplicar el derecho interno conforme a principios internacionales.

Se ha abierto así la puerta para un vuelco en la jurisprudencia, que además comienza a seguir la tendencia ya observada en otros países, de referirse a las decisiones del Comité de Libertad Sindical o de recurrir a las normas internacionales para fundamentar el razonamiento jurídico.³³

Los convenios normalmente contienen alguna disposición general por la cual los Estados ratificantes se obligan a adoptar medidas para su implementación. La Constitución misma de la OIT establece en su artículo 19 que tales Estados deberán adoptar "las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones" del convenio respectivo (Párr. 5.d). A esta obligación general pueden agregarse las más específicas que surgen de directivas concretas destinadas a dar efectividad al contenido de diversos artículos. La Comisión de Normas de la Conferencia sintetizó la situación señalando que "la mayoría de los convenios no contienen disposiciones que prescriban directamente a los habitantes de un país una obligación de hacer o de no hacer, sino que se dirigen a los Estados mismo a fin de obligarlos a reglamentar una cuestión en un sentido determinado".³⁴

Las referidas medidas a veces deben tener carácter legislativo, pero en muchos casos pueden ser de esta índole u otras, como los convenios colectivos, los fallos arbitrales, etc. De todas maneras, el Estado es responsable de la aplicación de los convenios, y la adopción de una legislación se impone cuando el cumplimiento no queda asegurado por las demás vías.

El incumplimiento por omisión de parte del Estado no sólo crea un ilícito internacional, sino que también tiene consecuencias en el orden interno. Desde el punto de vista doctrinario interesa citar, a este respecto, los trabajos preparatorios del "proyecto sobre la responsabilidad internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos", elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. Hace notar la Comisión, en forma que nos concierne especialmente, que en la actualidad en el derecho internacional se

³² O. Racciati, op.cit., pp.208 y sigs.

³³ Por ejemplo, autos <<vargas, Bernardo Silenio c/Poder Ejecutivo Provincial, Ministerio de Salud y Acción Social>>, Tribunal de Primera Instancia, sentencia del 6 de octubre de 1998; <<Susana Elena c/Gobierno de la Tierra de Fuego, Antártida e Is. Del Atlántico Sur>> s/contencioso administrativo s/incidente, Tribunal de Primera Instancia, decisión del 29 de agosto de 2000

³⁴ Conferencia Internacional del Trabajo, 47ª Reunión, 1963, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones – Informe III (Parte IV, p.9, párr.22.

prevén cada vez más obligaciones del Estado relativas al trato de sus propios nacionales, como sería el caso de los Pactos de derechos humanos o la mayoría de los <<convenios internacionales del trabajo>>. La violación de estas obligaciones constituye manifiestamente un hecho internacional ilícito.³⁵ Ahora bien, en el orden interno, la omisión del Estado en el cumplimiento de dichas obligaciones puede tener como consecuencia la obligación de reparar a los individuos perjudicados.

Se trata, en este caso, del efecto vertical de la norma internacional. Si ésta crea derechos a la protección específica de los trabajadores, son los titulares de estos derechos los que pueden invocarla contra el Estado en caso de incumplir con su compromiso de darles efectividad.

Esta cuestión ha sido examinada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuya decisión (prejudicial) en el caso "Francovich c/República Italiana"³⁶ ha abierto una brecha importante en la materia. El fallo resume la situación legal, basándose en la jurisprudencia elaborada en el curso de los años.

Se trata del incumplimiento por un Estado miembro de la obligación que le incumbe en virtud del artículo 189, párrafo 3 del Tratado de Roma, de tomar todas las medidas necesarias para lograr los resultados prescritos por una "directiva" del Consejo de la UE.

Cabe recordar que las directivas, a diferencia de los reglamentos y las decisiones, no tienen vigencia en el ordenamiento interno de los Estados miembros sin la adopción de medidas de transposición por parte de éstos. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal ha ido aceptando bajo ciertas condiciones la aplicación directa de las directivas. Para ello las disposiciones de éstas tienen que ser suficientemente precisas y no condicionadas, y tiene que haber transcurrido el plazo fijado por la directiva sin que el Estado haya dictado las medidas de adaptación necesarias o lo haya hecho en contravención de la directiva. En este caso la acción puede ser ejercida por un individuo contra el Estado ante los jueces nacionales.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal, cuando un Estado miembro deja de cumplir con la obligación prescrita en el artículo 189, la plena eficacia de la directiva impone un derecho de reparación, siempre que se reúnan tres condiciones: que el resultado prescrito por la directiva implique la atribución de derechos en beneficio de particulares; que el contenido de esos derechos pueda ser identificado sobre la base de las disposiciones de la directiva; y que exista una relación de causalidad entre la violación de la obligación del Estado y el perjuicio sufrido por las personas interesadas.

Para el Tribunal, la posibilidad de obtener una reparación del Estado es particularmente indispensable si el pleno efecto de las normas comunitarias está subordinado a la condición de una acción por parte del Estado y que, por consiguiente, los particulares no

³⁵Naciones Unidas, A/48/10, citado y comentado por César Moyano Bonilla, <<El principio de la primacía del derecho internacional>>, El Derecho, Bs Aires, 16 de agosto de 1994.

³⁶ Decisión de 19 de noviembre de 1991, C-6/90 y 9/90.

pueden-en ausencia de tal acción-hacer valer ante las jurisdicciones nacionales los derechos que les son reconocidos por el derecho comunitario.

En el caso "Francovich" el Estado no había tomado las medidas necesarias para garantizar a los trabajadores el pago de sus remuneraciones en una situación de insolvencia del empleador, conforme lo dispone la directiva n*80 de 1987. Por lo tanto, tenía la obligación de reparar el perjuicio sufrido por aquellos. Aclara el fallo que en ausencia de una reglamentación comunitaria, la reparación debe encuadrarse dentro del derecho nacional en materia de responsabilidades.

La jurisprudencia del Tribunal Comunitario en lo que se refiere al efecto vertical de las directivas y la responsabilidad por omisión del Estado resulta importante en relación con los convenios de la OIT. Las consideraciones expuestas por el Tribunal pueden aplicarse a estos últimos en la medida en que una vez ratificados, el Estado incumple la obligación de adoptar las medidas precisas exigidas por ellos para prestar efectividad a determinadas normas protectoras en materia laboral y creadoras de derechos subjetivos a la protección en favor de los individuos.

Los ejemplos de tales convenios son múltiples. El Convenio n*136 sobre el benceno, 1971 establece la prohibición del empleo de benceno o productos que contengan benceno para ciertos trabajos. Tales trabajos deberán ser determinados por la legislación nacional. El Convenio n*115 sobre la protección contra las radiaciones, 1960, impone al Estado la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para lograr una protección eficaz de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, y especifica los aspectos concretos que deben ser abarcados por tales medidas.

El Convenio n*119 sobre la protección de la maquinaria, 1963 se refiere a la venta, arrendamiento, cesión, exposición y utilización de maquinas con elementos peligrosos, y obliga al Estado a adoptar la legislación u otras medidas análogas necesarias a los fines de su prohibición o destinadas específicamente a la protección de los trabajadores. Conforme al Convenio n*139 sobre el cáncer profesional, 1974 el Estado deberá determinar periódicamente las substancias y agentes cancerígenos a los que la exposición en el trabajo estará prohibida o sujeta a autorización o control, y aquella a los que se aplican otras disposiciones del Convenio.

El Convenio *181 sobre las agencias de empleo privadas, 1997 establece que los Estados adoptarán, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, las medidas necesarias para asegurar que los trabajadores empleados por tales agencias gocen de una protección adecuada, entre otras materias, en cuanto a la indemnización en caso de insolvencia y la protección de los créditos laborales, debiendo determinar las responsabilidades respectivas de las agencias de empleo y de las empresas usuarias.

El Convenio n*103 sobre la protección de la maternidad, 2000 prevé que se deberán proporcionar prestaciones médicas a la madre y a su hijo, de acuerdo con la legislación nacional o en cualquier otra forma que pueda ser conforme a la práctica nacional. Las

prestaciones médicas deberán comprender la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia después del parto, así como la hospitalización cuando sea necesario.

El incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones asumidas permite al trabajador plantear la cuestión de la responsabilidad estatal por omisión, en caso de verse perjudicado por esta falta de acción, con derecho a una reparación material o moral por los perjuicios sufridos.

Ello no impide que en determinados casos, cuando la interpretación de la norma internacional lo permita, la laguna jurídica creada por la actividad omisiva del Estado pueda ser llenada por los propios jueces. Estaríamos entonces en una situación que se confunde con la operatividad directa de las normas, conforme a una interpretación amplia aplicada en materia de normas sobre derechos humanos.

Existe una categoría especial de convenios que han recibido el calificativo de "promocionales", los cuales presentan ciertas características y también problemas particulares en cuanto a su aplicación. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones los ha definido como "aquellos que, más que normas precisas que el Estado correspondiente se obliga a adoptar con motivo de su ratificación, establecen objetivos que deberán lograrse por medio de un programa continuo de acción".³⁷ Son ejemplos clásicos de tales instrumentos el Convenio n°100 sobre igualdad de remuneración, 1951, el Convenio n°111 sobre discriminación (empleo y ocupación), 1958, el Convenio n°117 sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 y el Convenio 122 sobre política de empleo, 1964. Entre los más recientes cabe mencionar el Convenio n° 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 y el Convenio n°177 sobre el trabajo a domicilio, 1996.

En su Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1984, dedicada especialmente a las normas internacionales del trabajo, el Director General señalaba que se ha ido recurriendo en forma creciente a este tipo de convenios, los cuales, cuando el objetivo que se pretende alcanzar con la política nacional puede definirse con relativa precisión, como sucede con los convenios sobre igualdad de remuneración y sobre discriminación en el empleo y la ocupación, pueden constituir un importante estímulo para la acción nacional. Pero los convenios de esta naturaleza han ido tratando objetivos menos claramente definidos, con lo cual los Estados dudan sobre las medidas que espera de ellos y los órganos de control de la OIT tienen dificultades para evaluar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Al ratificar un convenio promocional los Estados se comprometen a adoptar una determinada política, definida en términos generales en el instrumento. En el caso del Convenio n°111 se trata de una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto. El

³⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, 67ª Reunión, Informe de la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones-Informe III. (Parte 4ª), p. 13 párr.36

Convenio n*122 se refiere a una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. El Convenio n*100 obliga al Estado, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración, a promover y, en la medida en que sea compatible con dichos métodos, garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

A continuación, los convenios contienen lineamientos y cláusulas programáticas destinadas a dar un contenido concreto a tales políticas. Pero también pueden figurar normas más precisas, según los casos, con el mismo objetivo. El cumplimiento de las distintas normas queda abierto a la flexibilidad de los mecanismos más apropiados.

Aun cuando rige el principio de la progresividad en la aplicación de estos convenios, la Comisión de Expertos, en su tarea de control, trata de obtener desde un comienzo todo tipo de informaciones del gobierno sobre las medidas adoptadas en el marco de sus obligaciones, tanto con respecto a la política seguida como en lo que concierne a las demás disposiciones. Se trata de un seguimiento continuo, con comentarios y observaciones que pueden servir de guía a los gobiernos en cuanto a medidas correctas o incorrectas, en términos del convenio, en materia de política de promoción y los programas más específicos. Como señalara la Comisión de Expertos, estos comentarios no significan necesariamente que el convenio no sea aplicado, sino que deberían ser considerados más bien como parte de un diálogo que puede asistir a los gobiernos en su búsqueda de una política correspondiente al objetivo del convenio.

En el caso de las normas que enuncian principios o reglas precisas, la Comisión no deja de formular sus observaciones si comprobara la existencia de disposiciones legislativas o prácticas contrarias. Por ejemplo, la Comisión ha estimado que no se garantiza la igualdad de remuneraciones, conforme al Convenio n*100, cuando en un contrato colectivo se utilizan fórmulas que imponen únicamente a las mujeres la obligación de demostrar su rendimiento, o especificar la índole de las actividades que realizan, para poder percibir el salario correspondiente a su puesto, mientras que los hombres obtienen automáticamente ese salario (considerado como salario masculino). Con relación al régimen de asignaciones familiares en la Argentina (ley 18.017), la Comisión ha hecho notar la discriminación que existe al pagarse al trabajador esa asignación por su esposa a cargo "aunque ésta trabaje en relación de dependencia", mientras que la misma asignación se abona a las trabajadoras solamente si el esposo estuviera "invalido en forma total".

Sintetizando el control internacional ejercido por la Comisión de Expertos sobre este tipo de convenios, puede destacarse su inmediatez y continuidad en el tiempo, el diálogo promocional en cuanto a las medidas políticas y programáticas, y el señalamiento de disposiciones y prácticas violatorias de la norma internacional que corresponde corregir.

Veamos ahora la eficacia de los convenios promocionales en el orden interno. Ya se ha observado, en derecho comparado, la posición de los jueces en diversos países, que reconocen una operatividad directa a instrumentos tales como los Convenios n*100 y 111

sobre igualdad de remuneración y de discriminación.

Conviene recordar en primer lugar que tales convenios están sujetos a las mismas consideraciones expuestas por la doctrina en lo que concierne a los tratados, en el sentido de que la violación de éstos puede resultar tanto de la adopción de normas internas que prescriban una conducta manifiestamente contraria a los mismos, como por la omisión de establecer disposiciones que hagan posible su cumplimiento. Así, por ejemplo, el propio Convenio n°111 obliga a los Estados que lo han ratificado a derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones o prácticas administrativas que sean incompatibles con la política de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación. No pueden dejarse de lado los eventuales comentarios y observaciones de la Comisión de Expertos en relación con la aplicación de un convenio de estas características. Por consiguiente, toda disposición legislativa, decisión administrativa o práctica contraria tanto a las normas promocionales y programáticas, como a las de aplicación directa constituiría una violación del convenio respectivo. Si se trata de convenios supraleales, tales medidas serían inconstitucionales. El Estado incurriría en responsabilidad por omisión si no derogara oportunamente las disposiciones cuestionadas o en responsabilidad por contradicción si dictara una legislación u adoptara otras medidas contrarias. La vía Judicial debería permitir la corrección de estos casos.

En cambio, tratándose exclusivamente de normas promocionales en sentido propio o de normas programáticas generales, si hubiera omisión en la adopción de medidas concretas para la aplicación de una determinada política laboral, conforme al convenio respectivo, sería inconducente el recurso a la vía judicial. Ello resulta, en efecto, a título comparativo, de cierta doctrina predominante con respecto a las normas programáticas contenidas en las constituciones nacionales, que deja a la entera discreción del legislador su implementación conforme al tiempo político que estime oportuno. Con lo cual la intervención necesaria del legislador en estos casos puede resultar, en la práctica, en una remisión sine die de la aplicación de estas cláusulas programáticas. Contrasta esta posición con las exigencias de cumplimiento de los convenios promocionales por parte de la Comisión de Expertos de la OIT.

Por el contrario, la vía judicial sería procedente para lograr la aplicación directa de las normas más precisas de un convenio promocional, conforme a la interpretación amplia de la operatividad directa adoptada por diversos tribunales.

También resultaría procedente si se trata de apelar a la responsabilidad vertical del Estado, en caso de que la omisión fuera de disposiciones concretas y específicas exigidas por el convenio, y que esta omisión causara un perjuicio a las partes interesadas.

Aun teniendo en cuenta las consideraciones expuestas sobre los regímenes monista y dualista de incorporación de normas internacionales y la naturaleza diversa de estas últimas, su eficacia jurídica en el orden interno depende, en última instancia, de los propios jueces nacionales. Es a ellos que compete decidir en cada caso específico sobre la aplicación directa de un convenio o determinadas normas del mismo, la eventual inconstitucionalidad de una norma nacional, el incumplimiento por el Estado de sus obligaciones y la reparación de los

perjuicios que le incumbe. También será importante a este respecto la receptividad por parte de los jueces de la opinión expresada por los órganos de control de la OIT sobre la aplicación de los convenios en los respectivos países, y de una manera más general, de la doctrina y la <<jurisprudencia>> de estos órganos.

El conocimiento del sistema normativo de la Organización constituye un elemento esencial a este efecto. Ya se ha hecho referencia anteriormente a las deficiencias que existen a este respecto, tanto por parte de los jueces como de los litigantes y sus asesores, así como a la acción específica de la OIT para familiarizar a los interesados con las normas internacionales del trabajo.

Pero también existen otros problemas que dificultan la aplicación judicial de las normas internacionales. Según se ha comprobado, los jueces tienden a descartar eventuales conflictos entre la normativa internacional y la propia legislación, y a estimar que ésta se amolda a aquella dentro del contexto del país.³⁸ Con alguna frecuencia también se resisten a aplicar la norma internacional recurriendo a diversos tecnicismos, cuando los motivos verdaderos pueden ser de política económica o social, de soberanía, de problemas de asimilación de conceptos y técnicas extraños, etc.³⁹ La jurisprudencia reciente citada en este trabajo señala un cierto cambio de actitud a este respecto entre los jueces de países muy disímiles.

Más aun, según comentarios formulados por jueces participantes en los seminarios organizados por la OIT, las normas internacionales permiten ampliar el campo normativo en el cual abrevan los fundamentos de sus sentencias, reforzando y ampliando así los argumentos basados en la legislación y otras normas de carácter nacional.

Esta tendencia debería cundir en el futuro, a condición de una mayor difusión del sistema normativo de la OIT en los círculos apropiados. La tendencia podría afirmarse aun en el caso de adoptarse nuevos convenios<<integrados>> o <<consolidados>> con un amplio carácter promocional, siempre que también contengan normas lo suficientemente concretas y precisas que permitan desplegar su eficacia jurídica en el orden interno de los países.

Estas disposiciones normativas que emanan de la Organización Internacional del Trabajo, y que para México son tan importantes que al inicio de este capítulo fueron objeto de un comentario particularizado respecto del contenido de un sin número de disposiciones que comprenden la conducta con la que se deben conducir los Estados miembros ante las recomendaciones y convenios que remite dicha Institución a efecto de que dicho texto se analice en tiempo y forma a favor de la clase trabajadora.

De lo anterior se desprende que nuestro país debe hacer un análisis minucioso y exhaustivo de cada uno de los convenios que vaya a ratificar, basta para ello establecer que

³⁸ Véase International Labour Office, <<International and European labour standards in labour court decisions and jurisprudence on sex discrimination>>, Labour Management Relations Series 82, pp. 6-8.

³⁹ Vease V. Leary, op. Cit ., 163; J.H. Jackson, <<Status of treaties in domestic legal Systems: a policy análisis>>, American >Lournal of International Law, vol.82 April 1992, pp. 333,334.

de ratificarse el convenio 98 que se comenta, se presume lo siguiente:

Presiones internacionales para adecuar la legislación nacional al convenio suscrito.

En virtud de lo establecido en el artículo 133 de la Constitución y los criterios jurisprudenciales, el Convenio estaría por encima de la Ley Federal del Trabajo, esto traería como consecuencia, varias situaciones:

Clima deteriorado con sindicatos, al vulnerar lo que consideran un derecho o patrimonio que es la cláusula de seguridad.

Un crecimiento en la contratación colectiva en asuntos de competencia local, con los consecuentes abusos de los sindicatos pocos honestos.

En asuntos de competencia federal, el negociar con los sindicatos para que se evite la cláusula de exclusión, en estatutos y contratos colectivos, podría provocar relaciones que se deterioren.

Contratos colectivos de trabajo que transcriben los derechos y obligaciones de la Ley Federal del Trabajo y que en años futuros, al ir creciendo económicamente el contrato, por presiones sindicales, se cerrarían fuentes de trabajo.

Confrontación en los criterios de los tribunales en la atención de conflictos intergremiales y aquellos entre patrones y trabajadores.

Incremento en denuncias internacionales entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo e intentar acudir a la Corte Internacional para denunciar violaciones al convenio 98, por discriminación y evitar la libertad sindical, así como injerencia en las organizaciones de trabajadores.

Se sugiere valorar la experiencia en otros países que han suscrito el convenio.

Las ventajas que tendría el ratificar el convenio sería:

Modernizar y flexibilizar la ley.

Se fortalecería el convenio 87 de la OIT.

Los líderes sindicales carecerían de un poderoso aliado con la multicitada cláusula de exclusión, oculta con un veo de legalidad, para presionar, atemorizar y controlar a sus representados, se evitaría, quizá, la usurpación de liderazgos, porque a través de la cláusula perduraron en el puesto, exigieron y cobraron las cuotas sindicales, puntualmente, de un patrón afanoso por descontarlas y entregarlas al comité directivo.

Se fortalecería la libertad de trabajo y la libertad de asociación.

El promover la contratación colectiva, provocaría mayor control de los trabajadores y unificación en prestaciones. Se evitarían contratos de servicios profesionales que se manejan disfrazando relaciones de trabajo, cuyo fin es evadir prestaciones laborales, de seguridad y

previsión social y obligaciones hacendarias.

1.3. LA FINALIDAD DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Organización Internacional del Trabajo se creó y funciona con el ánimo de crear un DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO que fundamente los mínimos derechos de los trabajadores en cada sistema jurídico, en cada Ley que pretenda proteger a los obreros, que regule las relaciones entre los patrones y los obreros, esta es la principal finalidad de la Organización Internacional del Trabajo, no es posible concebir a dicha organización sin éste propósito, sin ésta finalidad.

La idea original de los precursores ya citados en el primer inciso de esta investigación, se cristaliza en el Tratado de Versalles que en su parte XIII crea a la Sociedad de Naciones, estableciendo: "...La Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal y esta paz no puede establecerse sino sobre la base de la Justicia social. Asimismo en la Organización de las Naciones Unidas no se omitió que uno de los principales propósitos de dicha Organización es promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad..."⁴⁰ La humanidad solamente ha tenido dos grandes organizaciones con verdadero carácter internacional y éstas han sido la Sociedad de Naciones y la actual Organización de las Naciones Unidas y en ambas se han establecido principios de protección a los trabajadores y al trabajo.

La historia de la humanidad puede afirmarse que ha sido una lucha constante por alcanzar la libertad y el respeto a la dignidad del hombre. El Derecho del Trabajo nace bajo este signo. Estas y otras manifestaciones se han dado con mucha frecuencia a tal grado no es posible la historia del hombre sin tener la obligación de saber como se mantiene y a que equivale su libertad, pues el trabajador se encuentra desarmado frente a la fuerza de grandes capitales, en su perjuicio ha laborado jornadas infrahumanas y extenuantes por un salario miserable, sin derecho a exigir prestaciones económicas en caso de enfermedad, invalidez, o muerte, en tanto que las mujeres y los niños engrosaron la clase trabajadora en competencia con el hombre adulto y en peores condiciones que éste y también sin protección alguna.

La lucha obrera por dignificar el trabajo o centrando a lo largo del siglo XIX, ha originado diversos movimientos ideológicos que proponen diversas soluciones, buscando justicia, no obstante se le niega a la clase trabajadora. Esta es la razón por la que apareció el Derecho del Trabajo en Europa, precisamente como resultado de la lucha por dignificar el trabajo y tener libertad, así se llegó a una de las conclusiones de este siglo: El Estado tiene el derecho y el deber de intervenir en las relaciones entre obreros y patrones y proteger a los primeros con leyes que les garanticen un mínimo de bienestar económico, social y cultural. Todo ello solamente podía cristalizarse en un organismo internacional que de inicio tuviera la posibilidad de observar lo que estaba pasando al interior de los estados en esta materia con información de los propios trabajadores y porque no, también de los patrones, por ello se afirma que la finalidad existencial de la Organización Internacional del Trabajo es

⁴⁰ MONTEJO VARGAS, Manuel. La Obligatoriedad de las Recomendaciones y Convenios Celebrados con la OIT. (Tesis México 1998) P. 25

crear un verdadero derecho del trabajo de carácter Internacional.

Don Mario de la Cueva ⁴¹, Citando a George Scelle, sociólogo organicista, menciona que hay condiciones de trabajo que implican para un gran numero de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que a su vez, origina que la paz y la armonía universales estén en peligro; por lo que es urgente mejorar esas condiciones, consideraciones que parecen obvias, pues generalmente está fincada en el bienestar de los hombres y ésta es una prioridad universal que es contemplada actualmente por la Organización de las Naciones Unidas, tal como ha quedado asentado en líneas anteriores. Esta última aseveración solamente puede resolverse con la normatividad apropiada que procure la armonía entre los sujetos internacionales para beneficiar al principal elemento del Estado: la Población y dentro de éste a sus trabajadores.

⁴¹ Scelle, George citado por De la Cueva, Mario. Opus Cit. P. 326.

CAPÍTULO 2

SURGIMIENTO DE LA O.I.T.

En este Capítulo se hace una breve reseña del surgimiento de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se muestra como fue creada, cuales fueron las oportunidades que se escogieron para insertar a esta Organización dentro de la Sociedad de Naciones, asimismo, mostrar el fundamento de su existencia y cuales han sido sus principales objetivos.

2.1 CREACIÓN, FUNDAMENTO Y OBJETIVOS DE LA O.I.T.

Según el Maestro Modesto Seara Vázquez, "...no es sino hasta los tratados de paz de la Primera Guerra Mundial donde está el 'verdadero origen de esta institución...'⁴², y "...los métodos, principios, que las altas" partes contratantes consideraron importantes y urgentes, fueron tomados del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, la primera Declaración de Derechos Sociales del Mundo..."⁴³, pero el acto de creación de la Organización Internacional del Trabajo es el resultado de un proceso desarrollado con muchos años antes de la creación del Tratado de Versalles como se estableció en el primer capítulo de esta investigación. Por otro lado, el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, provocó se interrumpiera un poco con motivo del conflicto bélico, pero dió luz para que se creara una Legislación Intencional del Trabajo y una Oficina Internacional del Trabajo, que promoviera la legislación en beneficio de los trabajadores. Los Jefes de Gobierno tuvieron la necesidad de reunirse urgentemente por razón de la guerra y no soslayaron comentar los diferentes problemas que les aquejaban, estando presente principalmente la protección de sus trabajadores que en ese momento se encontraban combatiendo y que al término de la guerra se les debía mejorar la suerte a la clase obrera.

Según Don Mario de la Cueva⁴⁴, la Organización Internacional del Trabajo, no es una de las Organizaciones Internacionales de tipo político, sino que dada su naturaleza técnica, puede considerarse como eso, una organización de carácter eminentemente técnico, pues "...cuenta con los órganos ya característicos de las instituciones especializadas, es decir, una Asamblea General, un Consejo de Administración y una Oficina Internacional que constituye una secretaría muy importante..."⁴⁵ a grado tal que durante algún tiempo se mencionó que era un Organismo Internacional Independiente y distinto a la Sociedad de Naciones, apoyándose en que para ser miembro de la O.I.T, no se requería ser miembro de la Sociedad de Naciones como se ha comentado anteriormente, por otro lado, a la creación del Consejo Económico Social de la Organización de Naciones Unidas, se propuso que sus funciones y objetos pasaran a ser parte de este órgano de Naciones Unidas⁴⁶. El caso es que la Organización Internacional del Trabajo se convirtió en un organismo especializado de las

⁴² SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Opus Cit. P.481

⁴³ TRUEBA URIBINA, Alberto. Opus Cit. P. 300 y ss

⁴⁴ DE LA CUEVA, Mario. Opus Cit. P. 81

⁴⁵ DE LA CUEVA, Mario. Opus Cit. P. 311 19

⁴⁶ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Opus Cit P. 487

Naciones Unidas el día 30 de mayo de 1946.

El fundamento de la Organización Internacional del Trabajo, como organismo que lo hace ser diferente se encuentra en que no todos sus órganos son de naturaleza estatal, sino que en razón de la trilogía de representantes, concurren a ella los intereses de gobiernos, trabajadores y empresarios en todos y cada uno de sus órganos.

Por último, cabe mencionar que los principales objetivos de la Organización Internacional del Trabajo se encuentran establecidos precisamente en el artículo 10 del documento constitutivo de la propia organización en el que se menciona que se lucha a favor de la necesidad de los trabajadores, sin discriminación busca el bienestar material, espiritual y condiciones de libertad, de dignidad e igualdad de oportunidades, así como la seguridad económica de los trabajadores. Examina las medidas de carácter económico y financiero, programas especiales instrumentados por los Estados en beneficio de los trabajadores... Fomenta programas de pleno empleo y elevación del nivel de vida de los trabajadores... promueve la formación profesional y medios de traslado incluidos los migrantes y colonos... promueve una justa distribución de los frutos del progreso y un salario vital mínimo para los trabajadores... fomenta la negociación colectiva de los estados miembros... promueve la seguridad social y protege la vida y salud de los trabajadores... promueve la entrega de alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura y garantiza la igualdad de oportunidades en la educación.⁴⁷

2.2 ESTRUCTURA Y PRINCIPALES FUNCIONES DE LA. O.I.T.

La Organización Internacional del Trabajo, en su carácter de órgano con representación Tripartita de Gobiernos, Patronos y Obreros, de dichos Organismos las tres instancias producen sus manifestaciones con absoluta independencia, con carácter igualitario; a la que pueden acceder los Estados miembros o no de la Organización de Naciones Unidas, con el único requisito de solicitar su ingreso, su estructura se conforma de tres órganos principales con las siguientes características:

Un Consejo de Administración constituido por 32 representantes gubernamentales, en donde están representados 8 de los Estados industriales más importantes del mundo, por lo que en un inicio se pensó que necesariamente tendría que decidir su composición el Consejo de la Sociedad de Naciones⁴⁸. En 1946 se reformó el artículo 393 del Tratado de Versalles concediéndosele a la Organización Internacional del Trabajo la posibilidad de designar a los miembros de su Consejo de Administración.

Los Estados Unidos de América, Japón, Inglaterra, Francia, Alemania, Canadá, Rusia y China, son actualmente los países mas industriales que tienen en el Consejo de Administración, y puede verse que aparecen los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; asimismo lo integran 8 miembros gubernamentales

⁴⁷ Documento: constitución de la OIT Art. 10 de Mayo de 1994.

⁴⁸ DÍAZ, Luis Miguel. Instrumentos administrativos fundamentales de Organizaciones Internacionales. UNAM. Tomo II. P. 1234.

diferentes a los recién nombrados y por supuesto de ellos (los 16 mencionados, 6 deben ser de Europa occidental); 8 representantes de trabajadores y 8 representantes de patronos de los que dos representantes patronales y 2 obreros, cuando menos deben pertenecer a Estados no Europeos. A los 32 miembros del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo los nombra la Conferencia Internacional del Trabajo integrada con cuando menos dos tercios del total de miembros, de la Organización actuando en Asamblea Ordinaria.

La Oficina Internacional del Trabajo es el órgano administrativo de la Organización Internacional del Trabajo y hace las voces de la Secretaría Permanente del Consejo de Administración, pues dicha Oficina está bajo el control directo del Consejo de Administración mencionado, a grado tal que se establece en el artículo 396 del Tratado de Versalles la facultad de dicho Consejo para nombrar a los empleados de la Oficina. Por otro lado, en el artículo 340, también se establecen las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo particularmente para... "centralizar y distribuir la información concerniente a la reglamentación Internacional de las condiciones de los trabajadores y al régimen de trabajo..." "...estudiar Las diferentes cuestiones que deberán someterse anualmente a la Conferencia..." "practicar todas aquellas encuestas que sean acordadas por la Conferencia..." "proponer la orden del día de la Conferencia al Consejo de Administración..." "publicar en francés e inglés y en otra lengua señalada por el Consejo ya sea alemán o español..."

En este orden de ideas se puede establecer que las funciones son importantísimas para la vida de la Organización, pues debe estar al tanto de todas y cada una de las actividades políticas y económicas de los miembros de la organización, ya que de otra forma sería imposible proponer la orden del día acorde a las necesidades de la organización misma, producir normas internacionales que sean aceptadas por los diferentes sistemas jurídicos, y en caso de ser aceptadas y no cumplidas, de conformidad con lo establecido por el artículo 411 y 416 del mencionado Tratado de Versalles reformado, el Consejo está facultado para obtener datos de su cumplimiento o investigar en su caso su incumplimiento y del resultado se informa a los representantes del gobierno del Estado miembro

En opinión del Maestro José Barroso Figueroa, La Organización Internacional del Trabajo suspendió su función al inicio de la Segunda Guerra Mundial, quedando sin vigencia las normas del Tratado de Versalles, trasladándose la Oficina Internacional del Trabajo a Canadá, desde donde siguió insistiéndose sobre la necesidad de establecer la protección a los trabajadores y al cabo de la guerra tuvo una gran participación, pues se establecieron en la Carta de las Naciones Unidas los principios de la Organización Internacional del Trabajo, en los que:

1.-. La Conferencia afirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y que son: "...el trabajo no es una mercancía, la libertad de expresión y asociación son esenciales para el progreso constante..." la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la propiedad de las partes y la lucha contra la necesidad debe emprenderse con energía dentro de cada nación y mediante, un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los patronos,

colaborando en igualdad de condiciones con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático a fin de promover el bienestar común...".

2.- Convencidos de que la experiencia ha demostrado plenamente el acierto de la declaración contenida en la constitución de la O.I.T., según la cual sólo puede establecerse una paz duradera si ella está basada en la Justicia Social, la Conferencia determina que todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades... así como el derecho a lograr las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional... y toda política nacional e internacional y las medidas nacionales e internacionales de carácter económico y financiero, deben apreciar desde el punto de vista del trabajador y aceptarse solamente cuando favorezcan y no impidan, el cumplimiento de este objetivo fundamental... pues incumbe a la Organización examinar y considerar a la luz de este objetivo fundamental, la política y medidas internacionales de carácter económico y financiero... y al cumplir las tareas que se confían, la O.I.T., después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes puede incluir en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

3. La Conferencia reconoce la solemne obligación de la O.I.T de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida, el empleo de trabajadores en las ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de dar la más amplia medida de sus habilidades y sus conocimientos, y de optar su mayor contribución al común bienestar, humano... el suministro como medio para lograr este fin bajo garantías adecuadas para todos los interesados, de posibilidades de formación profesional y la transferencia de trabajadores, incluyendo las migraciones para empleo y de colonos... la disposición en materia de salarios y ganancias, duración del trabajo, y otras condiciones de trabajo, de medidas calculadas a fin de asegurar a todos, una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que trabajen y necesiten tal protección... el reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo, la cooperación de empresas y trabajadores en el mejoramiento continuo de la eficacia en la producción y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas... la extensión de las medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico a lo que necesiten, tal protección y asistencia médica completa, debe ser protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones... protección de la infancia y de la maternidad... suministro de alimentos, vivienda y facilidad de recreo y cultura adecuadas... la garantía de iguales oportunidades educativas y profesionales... Por último, la conveniencia de una más completa y amplia utilización de los objetivos enumerados en esta declaración, puede asegurarse mediante una acción eficaz en el plano internacional, y nacional, comprendiendo medidas que tiendan a aumentar la producción, el consumo, a evitar fluctuaciones económicas graves, a realizar el progreso económico y social de las regiones donde exista un menor desarrollo, a garantizar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos primarios.

El maestro Cantón Moller al respecto nos comenta que tiene la gran encomienda, a fomentar un comercio internacional de alto y constante volumen. Esto es, la Conferencia brinda la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que se puede confiar parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así como al mejoramiento de la salud, la educación y el bienestar de todos los pueblos.⁴⁹

La Conferencia Internacional del Trabajo, es otro de los órganos de la Organización Internacional del Trabajo y a propósito se dejó para mencionarlo al final, pues es quien tiene como objetivo la creación del Derecho Internacional del Trabajo, es el órgano que adopta los convenios y crea las recomendaciones para que ciertos Estados o todos, adopten sus recomendaciones, es quien recomienda a los sistemas jurídicos de cada Estado miembro, la adopción de tal o cual regla para el bienestar y protección de los trabajadores. Esta Conferencia se integra con 4 personas por Estado miembro, de las que, como dijimos 2 son representantes del gobierno y los otros, son representantes de los obreros y otro de los empresarios, con derecho a nombrar personas que les asesoren técnicamente.

La forma de sesionar se dará a través de una orden del día, al convocarse la sesión de la Conferencia para que objeten o soliciten se incluyan los temas de su incumbencia, con la decisión de dos tercios de los delegados presentes. De dichas sesiones, según el artículo 405 del Tratado de Versalles reformado, la conferencia se decide por hacer una recomendación con el objeto de que se lleve a cabo como una ley nacional para todos aquellos miembros que así lo acepten, como una mera recomendación a los Estados, como un proyecto de convención internacional a ratificarse por los miembros de la propia organización.

Para el caso de México, dichas convenciones deben estar acordes a lo ordenado por el artículo 133 constitucional que establece "... que los tratados para ser obligatorios no deben ser contrarios a la constitución..." por lo que cuando una Convención es suscrita y ratificada por México, la misma se convierte en derecho positivo mexicano y los derechos concedidos a los trabajadores necesariamente tienen que ser superiores a los que concede la propia constitución, pues de otra forma sería ir en contra de la misma, y si ya se establecen en México dichos derechos en igualdad de circunstancias, no tiene caso su suscripción y ratificación, por lo que sólo en caso de que los derechos sean superiores, y sean suscritos y ratificados por México, podrán ser esgrimidos por los trabajadores en México, ante sus Juntas de Conciliación y Arbitraje, sean éstas de competencia local o federal.

⁴⁹ CANTÓN MOLLER, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho Internacional del Trabajo. P.15

2.3 COMPETENCIA DE O.I.T.

El ámbito personal y espacial de aplicación de las acciones de la Organización Internacional del Trabajo, trasciende a la simple protección de los derechos de los trabajadores, desde una Oficina en Ginebra, Suiza, pretende una justicia social actual y dinámica, que cambie con el dinamismo de la sociedad internacional misma y sea aplicable a todos los Estados miembros de la misma Organización; pretende una vida cuyo fundamento y apoyo sea la justicia social, se satisfagan las necesidades de todos los trabajadores de una manera digna y democrática es meramente la protección a los desamparados jurídicamente, que de conformidad con las reformas de 1945, se extienda a todos los seres humanos que tengan derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades.

Las condiciones económicas del mundo actual, la aparición de la globalización económica, y el crecimiento de los mercados de consumo, la tecnología aplicada a la producción, tanto de materias primas como de productos manufacturados, produce una interdependencia entre los Estados; estamos viviendo el inicio de una nueva forma de organización humana, el regionalismo.

El Maestro Seara Vázquez, nos comenta que cuando se creó la Organización Internacional del Trabajo, con la idea de disminuir las injusticias sociales y proveer a estabilizar la paz en la nación, no era única y exclusivamente para combatir esa injusticia social, sino que debiera preverse, evitando las causas de los conflictos sociales tomando como base principalmente el que:

"La justicia social fortalece los regímenes democráticos"

"Al ayudar a la paz social, se suprime un elemento de tirantéz internacional"

"La paz consiste en lograr condiciones estables justas y en armonía tanto dentro del interior de los estados como en el exterior y no simplemente la no existencia de la guerra"

Desde otra óptica, cabe afirmar que obteniendo la elevación de las condiciones de vida de los pueblos, se puede obtener un equilibrio internacional por la solidaridad que crea y Los medios de acción de la Organización Internacional del Trabajo van mas allá de las cuestiones puramente sociales, llegando a ser una forma de experimentación de procedimientos encaminados a lograr un progreso pacífico de la humanidad.⁵⁰

La única forma de dar vigencia a los medios de acción de la Organización Internacional del Trabajo citados, era en principio crear, las normas apropiadas para ser aplicadas por todos los Estados miembros; pero la realidad, ha obligado a que se utilicen otros medios, otros caminos adecuados a las diferencias del desarrollo de los mismos

⁵⁰Constitución de la OIT. Opus Cit.

Estados miembros de la Organización y, para ello, se han establecido agencias especializadas de la O.I.T., para colaborar en el cumplimiento de programas derivados de los convenios firmados y ratificados por los gobiernos, principalmente sobre capacitación, adiestramiento, formación profesional y seguridad e higiene que en México se establecen a partir de una serie de publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de nuestro país, como Normas Oficiales de México, y que por disposición expresa en nuestra Constitución, dichas normas emanan y son publicadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Estas normas son tan importantes que no nos está permitido dejar de darlas a conocer, en consecuencia se transcriben algunas:

SEGURIDAD E HIGIENE. Procedimiento Alternativo autorizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la NOM-10-STPS-1999, Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral.

D. O. F. 18-X-2007

SEGURIDAD E HIGIENE. Procedimiento Alternativo autorizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la NOM-020-STPS-2002, Recipientes sujetos a presión y calderas-Funcionamiento-Condiciones de seguridad.

D. O. F. 18-X-2007

SEGURIDAD E HIGIENE. Procedimiento para la evaluación de conformidad con la Norma Oficial Mexicana NOM-026-STPS-1998, Colores y señales de seguridad e Higiene, e identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías.

D. O. F. 10-XII-2007

SEGURIDAD E HIGIENE. Procedimiento de evaluación de Inconformidad con la Norma Oficial Mexicana NOM-026-STPS-1998, Colores y señales de seguridad e higiene e identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías.

D. O. F. 17-I-2007.

SEGURIDAD E HIGIENE. Norma Oficial Mexicana NOM-030-STPS-2006, Servicios preventivos de seguridad y salud en el trabajo-Organización y funciones.

D. O. F. 19-X-2006.

SEGURIDAD E HIGIENE. Procedimiento alternativo autorizado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para la NOM-001-STPS-1999, Edificios, locales, instalaciones y áreas en los centros de trabajo Condiciones de,

D. O. F. 13-XII-2006.

SEGURIDAD E HIGIENE. Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-032-STPS-2008 Seguridad para minas subterráneas de carbón D. O. F.15- VIII-2008.

Prefacio.-**La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro del marco legal y de sus atribuciones de normalización, elaboró el Proyecto de Norma Oficial**

Mexicana PROY- NOM-032-STPS-2008, Seguridad para Minas Subterráneas de Carbón, a fin de contribuir en la disminución de los riesgos de trabajo derivados de las actividades de exploración de los mantos carboníferos y con ello fortalecer el marco normativo en materia de seguridad y salud en el trabajo de las minas subterráneas de carbón...

La competencia de la Organización Internacional del Trabajo, así como la competencia de cualquier Organismo Internacional, está determinada en el documento que la constituye o en sus reformas, esto es, los propios Estados miembros son quienes le otorgan a los organismos internacionales, entre ellos a la O.I.T., las facultades y obligaciones que ellos determinan y el organismo solamente puede desarrollar sus funciones dentro de dichos límites independientemente de la trascendencia de sus objetivos.

En otras palabras, la competencia se determina por el cúmulo de obligaciones que los Estados miembros tienen para cumplir con los Convenios y Recomendaciones emanadas de la Organización, obligaciones que se encuentran establecidas en los apartados 5, 6, 7 y 8 del artículo 19 del texto de la constitución de la O.I.T., que a continuación se transcriben:

"...Obligaciones de los miembros en cuanto a los convenios..." 5. En el caso de un convenio:

- a) El convenio se comunicará a todos los miembros para su ratificación.
- b) cada uno de los miembros se obliga a someter el convenio, en el término, de un año tan pronto como sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto a efecto de que le den la forma de ley o adopten otras medidas;
- c) *Los miembros informaran al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter al convenio a la autoridad o autoridades competentes, comunicándoles, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas;*
- d) Si el miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicara la ratificación formal del convenio al Director General y adoptara las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio,
- e) *Si el miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho miembro, ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el Estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en que medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos o de otro modo e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio": Obligaciones de los miembros en cuanto a las recomendaciones*

"6.- En el caso de una recomendación.

a) La recomendación se comunicará a todos los miembros para su examen, a fin de ponerla en ejecución por medio de la legislación nacional o de otro modo;

b) Cada uno de los miembros se obliga a someter la recomendación en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia) a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, a efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;

c) Los miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades, consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas;

d) salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de "informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en que medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que, se considere o pueda considerarse necesario hacer estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas"

Obligaciones de los Estados Federales. 7.- En el caso de un Estado Federal, se aplicarán las siguientes disposiciones: a). respecto a los convenios y recomendación que el Gobierno Federal considere apropiados de acuerdo a su sistema constitucional para la adopción de medidas en el ámbito federal, las obligaciones del Estado Federal serán las mismas que las de los miembros que no sean Estados Federales; b). respecto de los convenios y recomendaciones que el Gobierno Federal considere mas apropiados, total o parcialmente, de acuerdo con un sistema constitucional, por la adopción de medidas por parte de los Estados, provincias o cantones constitutivos que por parte del Estado Federal, el Gobierno Federal 1.- adoptará, de acuerdo con su Constitución o las Constituciones de los Estados, provincias o cantones interesados, medidas efectivas para someter tales convenios y recomendaciones, a más tardar dieciocho meses después de clausurada la reunión de la conferencia, a las - autoridades federales, estatales, provinciales o cantonales apropiadas; a efecto de que les den forma de ley o adopten otras medidas; II.- adoptará medidas, condicionadas al acuerdo de los gobiernos de todos, provincias o cantones interesados, para celebrar consultas periódicas entre las Autoridades Federales y las de los Estados, provincias o cantones interesados a fin de promover dentro del Estado Federal, medidas coordinadas para poner en ejecución las disposiciones de tales convenios y recomendaciones; III. informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las .medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter tales convenios y recomendaciones a las autoridades federales, estatales, provincias o cantonales apropiadas, comunicándole al mismo tiempo los datos relativos a las autoridades consideradas apropiadas y a las medidas por ellas adoptadas; IV.- informará al Director General de la Oficina Internacional del trabajo, respecto a cada uno de esos convenios que no haya ratificado, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la

federación y sus estados, provincias o cantones constitutivos precisando en que medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos o de otro modo; y V.- informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada una de esas recomendaciones, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración sobre el estado de la legislación y la práctica de la Federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en que medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas". "Efectos de los convenios y recomendaciones sobre disposiciones que establezcan condiciones más favorables:

8. En ningún caso podrá considerarse que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia o la ratificación de un convenio por cualquier miembro menoscabará cualquier Ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el convenio o en la recomendación...⁵¹

Lo anterior nos sirve para observar que la competencia de la Organización Internacional del Trabajo, no está perfectamente desarrollada para que en caso de incumplimiento, pueda ejercer alguna presión jurídica contra el estado miembro que omita el cumplimiento de las recomendaciones y/o de los convenios ratificados.

Como se demostró, la imposibilidad de aplicar alguna presión a los gobiernos para obligarlos al cumplimiento de sus propios convenios, es que la propia Organización Internacional del Trabajo, se dio a la tarea de instalar Agencias Especializadas para ayudar a la realización de algunos programas derivados de los convenios ratificados, principalmente sobre cuestiones de capacitación, adiestramiento y formación profesional de la mano de obra; agencias a las cuales los trabajadores, los empresarios y/o los Estados pueden y deben acudir para obtener la ayuda respectiva ofrecida por la O.I.T como lo es el C.I.F.P en su carácter de Agencia que se encuentra en Montevideo, Uruguay, y presta asesoría a todos los países latinoamericanos que lo soliciten.

⁵¹DÍAZ; Luis Miguel Pus cita. P. 119, 120 y 121.

CAPÍTULO 3

LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO.

3.1 Procedimiento.

Aclaradas las formas en que se promueve una iniciativa destinada a impulsar los primeros pasos hacia la adopción de una reglamentación internacional en el orden laboral, llegamos a la fase siguiente, es decir, aquella que se inicia cuando la idea o problema que puso en marcha el proceso ya ha adquirido una forma más clara y se ha convertido en uno de los temas escogidos por el Consejo de Administración de la OIT para su posible inscripción en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo con miras a la adopción de un convenio, una recomendación o ambos.

En primer término, el secretariado, es decir, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), prepara, a solicitud del Consejo, un estudio comparativo de las leyes y de la práctica que rigen la cuestión en los diversos Estados Miembros; se publica entonces un informe sobre la legislación y la práctica. Es una tarea complicada, no sólo por el gran número de Estados miembros, sino también por que muchos de los temas abarcados por las normas de la OIT son sumamente técnicos. En consecuencia, toda la labor preliminar de la Oficina hasta la promulgación de una norma recae en un equipo integrado no sólo por juristas, sino también por especialistas o peritos en los aspectos técnicos que entraña la cuestión.

El Consejo de Administración, basándose en el informe sobre la legislación y la práctica, decide en definitiva si conviene seguir adelante o es preferible postergar o desechar la acción propuesta. En caso afirmativo, la Oficina prepara un informe como el anterior, pero más detallado, y un anteproyecto de texto en forma de cuestionario, y los envía a los Estados Miembros, como mínimo un año antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en que se va a examinar la cuestión. Los gobiernos, a su vez, deben hacer llegar sus respuestas a la OIT a más tardar ocho meses antes de que se reúna la Conferencia. Se espera de ello que al prepararlas consulten a las organizaciones de trabajadores y empleadores. En realidad, muchos lo hacen, aunque no es obligación. Los únicos gobiernos que están obligados a efectuar consultas tripartitas en esta etapa, y por lo tanto deben consultar a las organizaciones de trabajadores y empleadores, son los que han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (Normas Internacionales del Trabajo, 1976 núm. 144).

Este Convenio y la Recomendación que lo complementa representan un gran paso adelante en la historia de la fijación de normas por la OIT. A este respecto cabe mencionar que, basándose en la resolución sobre el fortalecimiento del tripartismo en el conjunto de las actividades de la OIT, adoptada por la Conferencia en su LXVI. Reunión, el Consejo de Administración, en su CLXXXII, reunión de junio de 1971, decidió enviar a los gobiernos la recomendación de que consulten a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores antes de finalizar las respuestas a los cuestionarios de la OIT.

Basándose en las respuestas de los gobiernos, la Oficina prepara unas Conclusiones

propuestas, que en realidad constituyen un primer anteproyecto del instrumento en elaboración. Ese anteproyecto se envía a los gobiernos cuatro meses antes de empezar la Conferencia. Una vez más, se espera de los gobiernos que consulten a las organizaciones de trabajadores y de empleadores. De esta manera está todo listo para que la Conferencia estudie el texto en el curso de lo que ha dado en llamarse la **primera discusión** puesto que, por regla general, el proceso de elaboración y adopción por la Conferencia de un instrumento internacional requiere que las deliberaciones correspondientes se celebren en dos reuniones anuales sucesivas de la Conferencia en General.

⁵²Normalmente, la conferencia una vez que se ha congregado establece una comisión tripartita para que examine las disposiciones propuestas. La comisión en la cual se aplica a los votos un coeficiente de ponderación para que haya igualdad entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, modifica el texto en la forma necesaria.

El texto acordado se somete entonces a una sesión plenaria de la Conferencia, junto con una resolución por la que se inscribe la cuestión en el orden del día de la Conferencia programada para el año siguiente, con la intención de que se adopte entonces el convenio o recomendación proyectado o ambos a la vez. En esa etapa puede haber tropiezos si la comisión no logra ponerse suficientemente de acuerdo, o si la Conferencia en pleno decide no adoptar la resolución, pero en circunstancias normales la cuestión de que se ha tratado estará bien encaminada y podrá llegarse sin dificultades insuperables a la adopción de las normas internacionales del trabajo previstas.

Después de la primera discusión por la Conferencia, la Oficina ha redactado los proyectos provisionales sea de un convenio o una recomendación o de ambos a la vez y los envía a los gobiernos dentro de los dos meses posteriores a la reunión de la Conferencia. Se da a los gobiernos tres meses para someter enmiendas o formular otras sugerencias. En principio, deben consultar nuevamente a las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

La Oficina establece entonces un informe final y lo despacha a los gobiernos por lo menos tres meses antes de la fecha prevista para la reunión siguiente de la Conferencia. Por regla general, también envía el informe a las organizaciones sindicales. La conferencia encomienda el examen del nuevo proyecto a una comisión tripartita y el texto acordado es sometido a su aprobación en sesión plenaria. Si los votos a favor representan dos tercios de los emitidos, el instrumento será formalmente adoptado como convenio o recomendación de la OIT.

Las únicas excepciones a este procedimiento de doble discusión-o sea al debate de la cuestión en dos reuniones sucesivas de la Conferencia-se dan en casos de especial urgencia o cuando lo justificaren otras circunstancias especiales, y en esas oportunidades el Consejo de Administración, por mayoría de tres quintos de los votos, pueden decidir que se procede

⁵² Al respecto se agrega un diagrama como anexo No 5

a una simple discusión. Hasta el presente, las principales excepciones se refieren a la adopción de normas sobre el trabajo marítimo o de las disposiciones revisadas en casos en que el texto modificado no se aparta del convenio o recomendación original.

Resulta oportuno reconocer que este inciso, nos fue posible entenderlo gracias a las orientaciones proporcionadas por la señorita Tere Román quien forma parte del personal administrativo de la O.I.T sito en México, D.F., Darwin No. 31, Col. Anzures. Quien con su basta experiencia respaldada por una antigüedad de 24 años de servicio, nos explicó de manera ordenada dicho procedimiento; que por su complejidad espero les cause el interés que a nosotros nos ha causado.

3.2 Problemas Básicos

Durante la exposición de los temas anteriores hemos visto cómo en cada etapa de este prolongado proceso -desde que se inscribe un tema en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo hasta que ésta decide mediante una votación final en sesión plenaria, la adopción del instrumento de que se trate- los trabajadores y empleadores tienen una función de importancia fundamental, apegado con los gobiernos. Ese es el verdadero tripartismo en acción. A continuación examinaremos los trámites y procedimientos que pueden llevar a la ratificación de un convenio o a la aceptación de una recomendación, así como el funcionamiento de los organismos de vigilancia que se han ido estableciendo para garantizar que se cumplan efectivamente los convenios ratificados, o bien los gobiernos respeten en otras formas las obligaciones que les impone la Constitución de la OIT en lo que concierne a las normas internacionales del trabajo.

Sin embargo, sería oportuno detenerse a reflexionar unos momentos sobre algunos problemas de importancia fundamental que se le han planteado a la OIT en el desarrollo de su actividad normativa, que mucho se han debatido en estos últimos años tanto en la Conferencia Internacional del Trabajo como en el Consejo de Administración.

3.3 FLEXIBILIDAD.

Las normas internacionales del trabajo están destinadas a ser de alcance universal, es decir, aplicables por países con estructuras sociales muy distintas, desde los menos desarrollados hasta los más desarrollados. Para lograr ese fin, esas normas debieran caracterizarse más por su flexibilidad que por su rigidez, pero al mismo tiempo deben fijar metas de progreso social que tengan sentido.

El artículo 19 de la Constitución de la OIT⁵³, en su párrafo 3, dispone que al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y deberá proponer las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las

⁵³ RAMÍREZ ACUÑA, Luis Fernando. Convenios Internacionales del Trabajo Ratificados por Colombia. Santa Fe de Bogota, D.C. Colombia. 1933 P.15.

condiciones peculiares de dichos países.

En el proceso de fijación de normas se procura sistemáticamente dar efecto a este precepto constitucional. Cuando se tiene la intención de que determinado punto de la orden del día de la Conferencia sea debatido para llegar a la adopción de una norma, el informe inicial que se somete a la Conferencia comprende siempre un pasaje especial en que se señale la importancia de mantener la flexibilidad necesaria para dar cabida a las peculiaridades nacionales; el cuestionario que figura al final del informe lleva una pregunta especial para pedir información y sugerencias al respecto.

La cuestión de la flexibilidad de las normas ha sido examinada en varias oportunidades por la OIT, especialmente a raíz del estudio detallado de las normas y de los informes presentados en 1979 y 1987 por dos grupos de trabajo sobre normas internacionales del trabajo, creados por el Consejo de Administración. En 1995 comenzó a funcionar el Grupo de trabajo sobre políticas relativas a la revisión de normas, con el cometido de examinar la política global para el establecimiento y la revisión de todas las normas, exceptuados los convenios de derechos humanos fundamentales. Las principales conclusiones extraídas de esos documentos son las siguientes: cualquier norma internacional excesivamente rígida, difícilmente tendrá utilidad como meta de la política nacional; cada norma debe fijar objetivos realistas para países que se hallan en etapas diferentes de desarrollo, sin que por ello deje de prever su adaptabilidad a las necesidades especiales de los países en desarrollo. La OIT ha ideado y aprobado una amplia gama de criterios de flexibilidad destinados a poner gradualmente al mayor número posible de Estados en condiciones de garantizar la protección deseada.

Entre otros criterios figuran, en especial, las siguientes posibilidades: aceptar un convenio en forma parcial; excluir de su campo de aplicación a determinados sectores de actividad; categorías de trabajadores o zonas del país; recurrir a cláusulas de intensificación que posibilitan el aumento gradual del nivel de protección o la ampliación del alcance de la protección; prever que en los convenios sólo se establezcan principios fundamentales, de modo que sean las recomendaciones que los complementan las que enuncien normas más precisas y detalladas; optar entre determinadas soluciones para resolver un problema; y prever con flexibilidad cuales podrán ser los métodos de aplicación.

En términos más concretos, el problema consiste en lograr que las normas de la OIT representen objetivos dignos de alcanzarse y de consecución factible, tanto para los países más desarrollados como para los menos desarrollados.

Los resultados logrados mediante este enfoque pueden ilustrarse evocando las nuevas normas sobre la edad mínima de admisión al empleo adoptadas en 1973 en primer lugar, esas normas se dividieron entre un convenio y una recomendación complementaria el Convenio núm.138 establece, como punto de partida, que todo Estado ratificante acepta el compromiso de seguir una política destinada a abolir el trabajo de los niños y a elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. Su aplicación puede limitarse inicialmente a sectores específicos de actividad. La edad mínima general que debe

aceptarse al ratificar el Convenio puede ser de quince años o, tratándose de países cuya economía y servicios educativos estén insuficientemente desarrollados, de catorce. Podrá permitirse con limitaciones la ejecución de trabajos ligeros- en actividades que prescribirán las autoridades como el Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (número. 100)⁵⁴ el Convenio sobre la discriminación [empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), indudablemente han tenido considerables efectos en muchos países.

En otros casos, en los que resulta menos fácil definir la meta con claridad, surgen dificultades para medir objetivamente hasta qué punto se cumplen los compromisos internacionales, y la utilización de un instrumento internacional en forma de convenio inspira mas dudas; en esos casos, tal vez sea preferible articular las normas en una recomendación, que conlleva la autoridad de principios de política social aceptados internacionalmente, pero no crea un compromiso jurídico formal en caso de ratificación.

A este respecto, es importante referirse a la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en la aplicación de las disposiciones de los instrumentos de la OIT. Los convenios <promocionales>, en particular, aunque también una cantidad considerable de otros instrumentos, en especial los adoptados en los últimos años, contienen numerosas disposiciones que exigen la intervención de los empleadores y de los trabajadores, junto al gobierno, al dárseles efecto en el plano nacional. Los propios gobiernos deben procurar esa participación de los trabajadores y de los empleadores. La amplitud o el tipo de la participación es variable.

Por ejemplo, en el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm.156) se especifica que las organizaciones de empleadores y de trabajadores tendrán derecho de participar, según modalidades adecuadas a las condiciones y a la práctica nacional, en la elaboración y la aplicación de las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones del presente Convenio.

Las medidas tomadas por las autoridades públicas para dar efecto al Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), están supeditadas a una consulta previa y, en los casos en que sea posible, a un acuerdo entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Para la aplicación del Convenio sobre la fijación de los salarios mínimos, 1970 (núm. 131)⁵⁵, se requiere un acuerdo de las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores o por lo menos una amplia consulta con las mismas. En este Convenio también se prevé la participación directa, en su aplicación, de representantes de las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores.

La diferencia básica entre estas estriba en que el primero está destinado a ser ratificado, como un tratado internacional; el Estado que lo ratifica se compromete a cumplir

⁵⁴ Junta federa de Conciliación y Arbitraje. La gaceta Laboral No 44 Octubre/Diciembre/90. Enero/marzo/91. México, 1991, P. 33

⁵⁵ Ob. Cit. P. 34

ciertas obligaciones jurídicas, y la manera en que las cumple está sujeta a una vigilancia internacional regular. La recomendación, en cambio, no crea obligaciones de forzoso cumplimiento, sino que señala pautas para orientar las medidas nacionales que se tomen. Es la razón esencial por la cual los delegados de los trabajadores ante la Conferencia Internacional del Trabajo insisten a menudo para que se adopte un convenio, mientras que los delegados de los empleadores están más a favor de una recomendación.

Es forzosamente una cuestión de criterio, reconocido por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo en 1919⁵⁶, en un informe que se sometió a la Conferencia de la Paz disponía:

Probablemente la Conferencia [Internacional del Trabajo] tendrá que examinar temas que, por su complejidad y por la gran diferencia de las circunstancias reinantes en los diversos países, no podrán reducirse a un común denominador universal: En tales casos, en los que pudiere ser imposible adoptar un convenio, tendrá considerable valor una recomendación de principios, expuestos con más o menos detalles, que deje a cada Estado entera libertad para aplicarla en la forma que más convenga a su situación.

En la actualidad ese procedimiento es poco frecuente. Hay que tener en cuenta que, si bien en el periodo que va de 1951 a 1970 bastante más de la mitad de las recomendaciones adoptadas (o sea, 31 de un total de 55) eran instrumentos autónomos no vinculados a un convenio, entre 1971 y 1977 inclusive solamente tres de las 46 recomendaciones adoptadas fueron de esta naturaleza y todas las restantes se aprobaron en calidad de instrumentos que complementaban un convenio. En 1997, en su memoria a la Conferencia, el Director General expresó su deseo de que las recomendaciones recobraran su estatuto de instrumentos y, en especial, que fueran objeto de un seguimiento especial, pues podrían influir así en la política y la legislación de los países.

Otra forma de instrumento que se adopta en ocasiones es el Protocolo, consiste en una revisión parcial de un convenio. De los cuatro adoptados en 1997, dos (los de los Convenios núms. 89 y 110 tenían por objeto introducir una mayor flexibilidad; los otros (de los Convenios núms. 81 y 147) permiten a los Estados que los ratifican ampliar sus obligaciones según los principales convenios.

Muchos de los procedimientos ideados por la OIT para fomentar la aplicación efectiva de sus normas internacionales se utilizan no sólo para los convenios, sino también para las recomendaciones, según la Constitución de la OIT. Ambos deben someterse a las autoridades competentes de cada Estado Miembro al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas; cada gobierno debe informar sobre las medidas adoptadas.

En términos generales, debe afirmarse categóricamente La Conferencia ha juzgado que ciertas cuestiones precisas de condiciones de trabajo por ejemplo, salarios mínimos, vacaciones pagadas, seguridad e higiene, y derechos humanos. En cambio ha optado por

⁵⁶ Normas Internacionales del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Las 4ª Edición (revisada) Ginebra, 1998. P. 42

recomendaciones cuando considera que el tema todavía no está maduro para un convenio, porque la materia no ha sido suficientemente documentada y las normas de que puede ser objeto sólo tendrá carácter de exploratorio o experimental; cuando el objetivo aceptado pueda lograrse mediante diversos métodos y es preferible dejar cierta libertad de acción a los países: cuando no sea oportuno recargar un convenio con pautas detalladas sobre la aplicación de los principios establecidos en él, o cuando deba fijar como meta de la evolución una norma que, de figurar en un convenio, solo podrá recoger unas pocas ratificaciones en los años o decenios siguientes. En los dos últimos casos, lo que ocurre normalmente es que la Conferencia adopta a la vez un convenio y una recomendación que lo acompaña.

En atención a la creación de futuras normas cabe señalar tal como lo manifestaran en cierto número de ocasiones los representantes de los trabajadores en diferentes órganos de la OIT, las normas de la OIT tienen que constituir el punto de partida de las medidas sociales que puedan adoptar sus Países Miembros. Deberían fijar las metas que deban alcanzarse en el futuro y señalar la orientación que habrá de tomar el progreso social.

Al establecer los objetivos de los avances sociales en sus respectivos países, los gobiernos debieran inspirarse en las normas. Por consiguiente, en general los trabajadores se pronuncian por la elaboración de normas y no desean que se disminuya el ritmo de la actividad normativa. Esta tendencia se puso claramente de manifiesto a raíz de la gran cantidad de cuestiones que figuraban en la clasificación de los temas que podrían ser objeto de normas nuevas o revisadas que fue elaborada por el Grupo de trabajo sobre normas internacionales de trabajo y aprobada por el Consejo de Administración en 1979.

En su reunión de marzo de 1987, el Consejo de Administración debatió y aprobó la clasificación revisada (establecida por otro Grupo de trabajo sobre normas internacionales del trabajo) de los convenios y recomendaciones e indicó temas posibles para nuevas normas. En la discusión, diferentes países y Grupos de Trabajadores y de Empleadores representados en la OIT emitieron opiniones variadas con respecto a la política general sobre las actividades normativas de la OIT. A pesar de que existe una gran concordancia acerca de la importancia que revisten estas actividades y sobre el carácter universal de las normas (que deben corresponder a las necesidades de todos los Estados Miembros), no se pudo llegar a un acuerdo sobre las condiciones en las que deberían llevarse a cabo las actividades normativas.

Se propuso conceder prioridad a la aplicación de las normas de trabajo existentes en lugar de adoptar nuevos instrumentos; elaborar menos normas, pero de calidad superior; aplicar las recomendaciones más como instrumentos de valor intrínseco que como simples apéndices de los convenios sobre idénticos temas, y continuar elaborando normas, pero ante todo las que se refieran a los derechos humanos.

Es indudable que en el futuro la actividad normativa continuará constituyendo un aspecto importante de la labor de la OIT, lo cual será valioso sobre todo para los trabajadores. Las normas tendrán que revestir una forma que permita que la mayoría de los países no tropiecen con ninguna dificultad para ratificarlas en un futuro previsible. Debería

hacerse todo lo posible para que los instrumentos de la OIT no contengan disposiciones quiméricas para evitar que sus normas enuncien objetivos utópicos fuera de todo alcance.

Por lo que hace a la necesidad de revisiones, tenemos que en la actualidad existe consenso acerca de la necesidad de efectuar revisiones de ciertos convenios. Al respecto, los trabajadores consideran que un examen objetivo de los convenios, debe realizarse previamente a cualquier revisión y que está no debe debilitar de ningún modo el sistema normativo ni obstaculizar la adopción de nuevas normas. Así mismo, consideran que un reducido número de ratificaciones no significa forzosamente que sea necesaria una revisión.

No obstante, han reconocido que podría justificarse una revisión cuando los mandantes de la OIT estén en particular de acuerdo acerca de la dificultad de ratificar un convenio debido a que algunas de sus disposiciones plantean problemas. Asimismo, los trabajadores han puesto cuatro condiciones para efectuar revisiones totales o parciales: no utilizarlas con el fin de reducir la protección con que se benefician los trabajadores; crear previamente un clima de confianza entre los grupos; fundamentarlas sobre un análisis profundo, e identificar por consenso los problemas graves que la ratificación puede plantear a determinados Estados y que los órganos de control no se encuentren en condiciones de resolver.

En la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo se manifestó consenso acerca de la necesidad de organizar un debate general en la Conferencia antes de la elaboración o la revisión de una norma. El Consejo de Administración, creó un grupo de trabajo sobre la política de revisión de normas en 1995. En cada reunión del Consejo de Administración el grupo de trabajo presenta un informe acerca del avance de sus actividades respecto de las necesidades de revisión de normas a las que se estudia separadamente. Algunos convenios contienen cláusulas cuyo objeto consiste en simplificar la eventual revisión de algunas de sus disposiciones, por ejemplo, el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [modificado en 1980] (núm. 121). La revisión plantea el problema de la superposición de los convenios que siguen en vigor, aun cuando éstos hayan sido objeto de la redacción de un nuevo texto. Las dos terceras partes de las revisiones corresponden hasta ahora a tres cuestiones: la edad mínima, la seguridad social y la gente de mar.

CAPÍTULO 4

PRINCIPALES RESOLUCIONES DE LA O.I.T Y MÉXICO.

En este capítulo, se abordan aunque sea en forma breve, la participación que ha tenido México en las principales resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo, además se muestra la forma en que se crea la Legislación Internacional del Trabajo, para tener siempre presente la ardua tarea que tiene esa organización en la protección de los trabajadores.

También hacemos mención de los principales convenios celebrados por México con la Organización Internacional del Trabajo, su contenido y su ratificación, sin dejar de reconocer las obligaciones que tiene para el Estado su incumplimiento así como el que corresponde a las recomendaciones emitidas por la Organización Internacional del Trabajo para todos los Estados miembros.

4.1 LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Legislación del Trabajo, se constituye principalmente por las recomendaciones emitidas por la propia Organización Internacional del Trabajo, pero para su construcción se requiere de mucho esfuerzo y de grandes negociaciones, así como excesivos trámites burocráticos para redactar tanto los convenios como las recomendaciones.

El proceso se inicia cuando alguno de los tres grupos que integran al Consejo Administrativo de la O.I.T., propone la creación de alguno de los instrumentos de normatividad de que se trate.

Cada uno de los convenios incluye un artículo, que señala los casos y la forma por lo que un estado miembro puede denunciar dicho convenio en plazo general de diez años, contados desde la fecha en que el convenio entra en vigor por primera vez

Tanto los convenios como las recomendaciones, son aprobados por la Conferencia anual de la Organización.

Antes de llegar a la Organización Internacional del Trabajo, la idea de la creación de alguna normatividad, ha seguido un proceso interno en el país de origen; las circunstancias de relación es en el País entre los trabajadores, sus sindicatos y sus centrales, los empleadores y sus organismos y de ambos con el Gobierno quién facilita, o dificulta, según el caso, que la idea prospere y logre ser llevada ante el Consejo de Administración.

También existe la posibilidad de que alguna de las organizaciones sindicales, o de las organizaciones intencionales promueva la creación de un convenio, en cuyo caso, al igual que en el interior, hay que dirigir la solicitud de que se incluya el proyecto de la Orden del día de la Conferencia anual, que como se, recuerda es una de las facultades del Consejo de Administración.

Recibido el proyecto del consejo de administración, se solicita de la Oficina Internacional del Trabajo que, con la intervención de sus expertos, se haga un estudio comparativo de las leyes, usos y costumbres, que sobre el tema existan en diversos estados miembros.⁵⁷

Realizado el estudio conocido como Informe sobre legislación, y prácticas, el Consejo de Administración decide si es procedente o no, continuar con el proceso sobre el convenio solicitado.⁵⁸

Si la decisión es favorable, la Oficina prepara otro estudio aun mas detallado y elabora una especie de anteproyecto en forma de cuestionario, que se envía a los Estados miembros, con un año de anticipación a la conferencia, en la que se pretende sea examinado. Los gobiernos disponen de cuatro meses para hacer el estudio correspondiente y remiten sus respuestas al cuestionario, cuando menos ocho meses antes del día de la Conferencia; aunque no es obligatorio para los gobiernos, durante esos cuatro meses de que disponen deben de consultar con las organizaciones de trabajadores y de empleadores al respecto.⁵⁹

Con base en las respuestas gubernamentales recibidas la Oficina prepara un informe con las posibles disposiciones, llamando "Conclusiones propuestas con vistas a ser un verdadero proyecto de los mismos; ese proyecto nuevamente es enviado a los gobiernos, cuatro meses antes a la conferencia. Cuando el tema está listo se conoce como" primera discusión.⁶⁰

En forma no normal, cuando la Conferencia está reunida designa una comisión para que examine el proyecto de que se trata; esta comisión compuesta en forma tripartita se reúne y en cada ocasión, quienes la presiden establecen una votación ponderada estableciendo el coeficiente de votos presentes, con el objeto de que cada representación, gobierno, trabajadores empleadores, tengan un peso igual de voto. La Comisión desde luego, puede hacer las modificaciones pertinentes, reformas o propuestas, respecto al proyecto de que se este tratando.

El paso siguiente es presentar el resultado al Pleno de la Conferencia y es normal que se adicionen unas propuestas, para que el asunto sea incluido en la orden del día de la Conferencia del siguiente año, a fin de que sea entonces cuando se resuelva si se toma o no, el acuerdo de emitir el Convenio o la Recomendación en curso.

Claro está que puede darse el caso de que la Comisión no llegue a un acuerdo, en cuya hipótesis así lo hace saber y al iniciarse la siguiente conferencia, deberá turnarse el asunto a la misma comisión.

⁵⁷ FERNÁNDEZ SARALEGUL, Susana y Cristina Malena, La OIT, en la política mundial. Edit. Paidós. Buenos Aires. 1976, P. 75.

⁵⁸ CANTON MOLLER, Miguel Introducción al estudio del Derecho Internacional del Trabajo, Edit. Porrúa México 1990 P. 40

⁵⁹ Idem P. 41

⁶⁰ Ibídem.

Hecho lo anterior, la Oficina prepara un nuevo proyecto de Convenio, Recomendación que, en los dos meses siguientes a la clausura de la Conferencia, es enviada a los gobiernos de los Estados miembros. Estos disponen de tres meses para, sugerir enmiendas, reformas o formular otras propuestas.

Con el resultado la Oficina prepara un informe final, que es enviado a los gobiernos, con tres meses de anticipación a la reunión de la Conferencia. Una vez reunida en Conferencia, se procede a turnar el asunto a una Comisión Tripartita, para que examine de nuevo el proyecto y el texto acordado por ella se somete al Pleno para su aprobación, la que en ese caso, debe ser por mayoría de dos tercios de los votos presentes, si esto es así, queda adoptado el convenio o la Recomendación. .

Solamente en caso de asuntos de especial urgencia o cuando lo justifiquen, otras circunstancias, puede dejarse de llevar la doble discusión del tema, en este supuesto, el Consejo de Administración por la mayoría de la quinta parte de los votos, puede decidir que se realice una sola discusión, es decir, que se resuelva en la primera conferencia a la que se sometió el proyecto. Por supuesto que esto solamente ha sucedido cuando se trata de convenios cuya revisión no se aparta mucho del texto original o adoptar normas de trabajo marítimo.

4.2 LAS RECOMENDACIONES DE LA O.I.T.

Como ha quedado descrito en el inciso anterior, una vez aprobada la recomendación, el Director General de la Organización Internacional del Trabajo y la Secretaría General firman el proyecto en los idiomas oficiales y lo remiten a los gobiernos de los estados miembros, para que procedan su aprobación por conducto de los órganos autorizados por la legislación nacional, que en el caso de México, y según el artículo 133 constitucional, es el Presidente y el Senado de la República quienes tienen esa facultad y posteriormente se envía su copia autorizada a la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas para su conocimiento y registro.

Esta aprobación por las autoridades competentes de los Estados miembros contemplada en el artículo 19 del acta constitutiva por la propia Organización Internacional del Trabajo. Pero si la recomendación no es recibida, se previene que el gobierno de dicho Estado miembro, debe informar a al Organización de las medidas que se tomaron para una probable aprobación posterior, en el caso de que sí se hubiere aprobado, los gobiernos deben informar sobre las medidas que se toman para su cumplimiento, de conformidad con lo establecido por el artículo 22 de la propia acta constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo.⁶¹

Es factible que alguna de las organizaciones de trabajadores, o empleadores, presente ante el Consejo de Administración una reclamación, porque el gobierno no hubiere tomado o realizado alguna acción para cumplir la recomendación, según los artículos 24 y 25 del acta constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo.

⁶¹ DÍAZ, Luis Miguel Instrumentos Administrativos Fundamentales de las Organizaciones Internacionales. P. 106

Existen posibilidades de que un Estado miembro presente una reclamación, si se unieran dos estados miembros, por incumplimiento de un convenio o recomendación, que los dos hubieren ratificado; esta reclamación puede iniciarse de oficio, también por el Consejo de Administración, o por queja de algún Delegado a la Conferencia, como lo establece el artículo 26 del ordenamiento citado.

Cada uno de los convenios o recomendaciones incluyen un artículo que señala en que casos y en que forma un estado miembro puede denunciar dicho convenio o recomendación. Por lo general, se establece que el convenio puede ser denunciado en plazos, diez años contados desde la fecha en que el convenio o recomendación entro en vigor por primera vez.⁶²

El Derecho del Trabajo se revela como la expresión de las normas protectoras para suplir las desigualdades en los beneficios del trabajo al mismo tiempo que es una captación de los principios de reivindicación de los trabajadores para la socialización de la propiedad de las tierras y el capital.

Solo así se atiende a la razón por la que el Derecho del Trabajo es superior en su contenido y en su finalidad, a los principios consagrados en las legislaciones de los estados miembros de la Organización, lo que explica su influencia en la clase obrera, pues va mas allá de la doctrina de los Juristas, sociólogos o filósofos, quienes no ven el Derecho Social sino reglas de protección, limitadas a realizar el equilibrio entre débiles y poderosos y entre trabajadores y patronos, pero además, dejan de ver, la reivindicación, principal objetivo del Derecho Internacional del Trabajo.

Después de la Primera Guerra Mundial, que termino con la firma del Tratado de Versalles, los diferentes sistemas Jurídicos se dieron cuenta de las disposiciones contenidas en el Tratado, de sus fines y objetivos, de la idea de reivindicación de la clase trabajadora.

Según la Maestra Loretta Ortiz Ahlf, en su libro de Derecho Internacional Público, Editorial Harla, página 159 y 160, "...La competencia normativa en el ámbito interno de los organismos Internacionales, se manifiesta en los regímenes internos, en instrucciones y recomendaciones ínter orgánicas..., esto es, en reglamentos internos creados y aceptados por todos los Estados miembros dándoles la facultad de autoregularse, dictando normas en sentido. Las instrucciones son obligatorias para los órganos a quienes van dirigidas en virtud de la subordinación de este respecto del órgano de que emanan y las recomendaciones ínter orgánicas son las dirigidas por un órgano del Organismo Internacional a otro órgano del mismo con el que existe una relación de coordinación.

Mas adelante la propia autora afirma que, por lo que se refiere al poder normativo de los Organismos Internacionales hacia el exterior se manifiesta a través de decisiones obligatorias, recomendaciones ínter subjetivas y la preparación de textos internacionales...

⁶² Ibidem

Afirma que la base de su obligatoriedad radica en la competencia atribuida por el acta constitutiva al órgano que adopta; y las recomendaciones ínter subjetivas, son aquellas que se dirigen de un sujeto internacional a otro y que en ciertos casos producen efectos obligatorios, como cuando en los tratados constitutivos se imponen a los estados miembros algunas obligaciones al respecto de las recomendaciones que le sean dirigidas y cuando los destinatarios de una recomendación se comprometen a cumplirla.

En el caso de las recomendaciones de la organización Internacional del Trabajo, éstas deben considerarse como obligatorias pues los estados miembros se comprometen a cumplirlas a grado tal que se les otorga un plazo no mayor de dieciocho meses para que informen acerca del cumplimiento de la recomendación o de las actividades realizadas a fin de su establecimiento en la legislación interna de cada Estado miembro como derecho positivo propiamente.

4.3. PRINCIPALES CONVENIOS CELEBRADOS POR MÉXICO

México como miembro de la Organización Internacional del Trabajo ha ratificado numerosos convenios emitidos por la Organización citada, por lo que solamente se citan los más importantes respecto a la relación obrero patronal; pero sin embargo es oportuno hacer notar algunas de las observaciones acerca de las memorias anuales sobre los convenios ratificados que se hacen a ciertos países. Sin embargo, resulta relevante dejar constancia que la Comisión de expertos, solo considero prudente hacer indicaciones en estos cuatro convenios (9, 22, 87 y 107).

Convenio Numero 12 Sobre la indemnización por accidente del trabajo agricultura 1921; ratificado por México el 01-11-37. D.O 31-XII 37

Convenio numero 13. Sobre la cerusa pintura, 1921; ratificado por México el 07-01-38.
D.O. 11- III- 38

Convenio numero 16. Sobre el examen médico de los menores trabajo marítimo 1921: ratificado por México 11-09-38. D.O. 23-IV-38

Convenio número 17. Sobre la indemnización por accidente del trabajo 1925; ratificado por México el 12-05-34.D.O. 3-VII-35

Convenio numero 19 Sobre la igualdad de trato accidentes de trabajo 1925, ratificado por México el 12-05-34. D.O. 7-VIII-35

Convenio numero 42. Sobre las enfermedades profesionales revisado, 1934: ratificado por México el 20-05-37.D.O 25-IX-37

Convenio número 102. Sobre la seguridad social norma mínima, 1952; ratificado por México el 12-10-61.D.O 31-XII-59

Convenio numero 120. Sobre la higiene comercio y oficinas 1964 ratificado por México el 18-06-68. D.O 5-I-1966

Convenio número 124 Sobre el examen médico de los menores trabajo subterráneo 1965; ratificado por México el 29-08-68.D.O 20-I-68

Convenios relacionados con las jornadas de trabajo son los números 6, 14,30, 46, 49, 52, 63, 105, 106 y.116

Convenio número 6 sobre el trabajo nocturno de los menores (industria; 1919) ratificado por México el 20-05-37.

Convenio numero 14 Sobre el descanso semanal Industria, 1921; ratificado por México el 07-01-38. D.O 16-III-38

Convenio número 30 Sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930; ratificado por México el 12-05-34.D.O. 10-VIII-35

Convenio numero 46. Sobre las horas de trabajo (minas de carbón revisado), 1935: ratificado por México 01-09-39.D.O 20-I-40

Convenio número 49. Sobre la Reducción de las horas de trabajo fabricas de botellas). 1935, ratificado por México 21-02-38.D.O 16-IV-38

Convenio número 52. Sobre las vacaciones pagadas, 1936, ratificado por México el 09-03-33.D.O 21-IV-38

Convenio número 63. Sobre estadísticas de salario y horas de trabajo, 1938, ratificado por México el 16-07-42.

Convenio número 105 Sobre la abolición del-trabajo forzoso-1957 ratificado por México el 01-6-59. D.O 21-VIII-59 y su fe de erratas.

Convenio numero 106. Sobre el descanso semanal (comercio y oficinas) 1957, ratificado por México el 01-06-59.D.O 21-VIII-59

Convenio numero 116. Sobre la revisión de los artículos 1961, ratificado por México el 03-11-66. D.O 31-XII-62

Con relación al tema salarial, aparecen los convenios 26, 63, 95 y 99.

Convenio numero 26. Sobre los métodos para la fijación de los salarios mínimos 1928, ratificado por México el 12-05-34.D.O 9-VIII-35

Convenio numero 63.- Sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo. 1938 ratificado por México el 16-07-42.

Convenio número 95 sobre la protección al salario. 1949, ratificado por México el 27-09-55. D.O 12-XII-55

Convenio numero 99. Sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura)-1951 ratificado por México-el 23-08-52.D.O 28-X-52

Con relación al trabajo para menores se han ratificado los convenios 6, 7, 111, y124.
Convenio número 6. Sobre el trabajo nocturno de los menores (industria ratificado por México el 20-05-37.

Convenio número 7. Sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920, ratificado por México el 17-08-48.

Convenio numero, 90 Sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 ratificado por México el 20-06-56. D.O 19-VII-56 y su fe de erratas.

Convenio numero 111. Sobre la discriminación (empleo y ocupación) 1958, ratificado por México en 11-09-61. D.O 11- VIII-62

Convenio 124.- Sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo) 1965 ratificado por México el 29-08-68.D.O 20-I-68

En relación a-los trabajadores marítimos se han ratificados los convenios 9, 22, 23, 27, 32, 53, 54, 55, 58, 112 y 123.

Convenio numero 9 Sobre la colocación de la gente de mar 1920, ratificado por México el 01-09-39.D.O 4-III-1940

Convenio 9

Informe de la Comisión de expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (observaciones sobre los convenios ratificados artículo 22 de la constitución)

México (ratificación: 1939)

La Comisión toma nota de la memoria del Gobierno. Toma nota con interés de que para dar contestación a los comentarios anteriores se ha solicitado información a la Confederación de Trabajadores de México, a la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), a la Secretaría de Comunicaciones y transportes, y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

En su observación de 1989, la Comisión había solicitado al Gobierno que se

serviera indicar las medidas destinadas a asegurar la colocación de la gente de mar, de conformidad con los requerimientos del Convenio, en especial para aquellos trabajadores que no están afiliados a una asociación representativa de gente de mar y en el caso de asociaciones de gente de mar que no hayan celebrado convenios colectivos con una asociación de armadores. El Gobierno indica que la práctica común en México para la colocación de la gente de mar es a través del ejercicio del derecho de exclusividad que se pacta por los empleadores y trabajadores. Los trabajadores no afiliados acuden directamente a las empresas y/o organizaciones sindicales. En los Estados costeros donde se da el enrolamiento de la gente de mar funcionan los servicios estatales de empleo que atienden a todo solicitante, sin discriminación alguna. La Secretaría de Comunicaciones y Transporte comenta que se presentan muy pocos casos de trabajadores que no estén afiliados a una asociación representativa de gente de mar o de que existan asociaciones de trabajadores que no hayan celebrado convenios colectivos con una asociación de armadores. La comisión toma nota de los contratos colectivos de trabajo transmitidos por el Gobierno: entre la Unión Nacional de Marineros, Fogoneros, Mayordomos, Cocineros, Camareros y Similares y una empresa denominada Gestión Integral S. A., cuyo objeto social es la prestación de servicios a empresas navieras; y entre la Orden de Capitanes y Pilotos Navales y la empresa Transportes Marítimos México, S.A.

La Comisión se refiere a su observación de 1990 sobre la aplicación del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 (núm. 34) en donde advirtió que existía incumplimiento de dicho Convenio en virtud de que debían haber sido suprimidas las agencias de colocación con fines de lucro. La Comisión recuerda nuevamente que el párrafo 1 del artículo 4 del Convenio núm. 9 exige del Gobierno velar por la organización y el sostenimiento de un sistema eficaz y adecuado de agencias gratuitas de colocación para la gente de mar. En este sentido, la Comisión ruega al Gobierno que, en su próxima memoria, se sirva brindar indicaciones que le permitan apreciar la manera en que se asegura el control de un sistema eficaz y adecuado de agencias gratuitas de colocación para la gente de mar por parte de una autoridad central (párrafo 1, apartado a). Sírvase igualmente indicar, si hubiere lugar, las medidas adoptadas para la coordinación de las diversas agencias gratuitas de colocación para la gente de mar sobre una base nacional (párrafo 3).

La Comisión había solicitado al Gobierno que se sirviera facilitar los datos estadísticos sobre el funcionamiento de las agencias gratuitas de colocación para la gente de mar que requiere el formulario de memoria aprobado por el Consejo de Administración. La Comisión toma nota de que no se tiene información a este nivel. Toma nota con interés de que la Dirección del Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social girará una instrucción a sus representaciones ubicadas en el litoral marítimo mexicano con el objeto de registrar las vacantes y solicitudes de empleo relacionadas con el trabajo en buques. La Comisión no puede sino insistir en que los datos sobre la organización del sistema de agencias gratuitas de colocación para la gente de mar (véase también el artículo 10, párrafo 1), contribuyen a asegurar que se ha dado plena efectividad al Convenio. Por lo tanto, la Comisión confía en que, en su próxima memoria, el Gobierno estará en condiciones de brindar los datos relacionados con la colocación de la gente de mar, a manera de asegurar la plena efectividad de un "sistema eficaz y adecuado de agencias gratuitas de

colocación para la gente de mar”.

. Artículo 5. El Gobierno indica en su memoria que no se tiene noticia de la constitución de alguna comisión paritaria específica a la que se deba consultar sobre el funcionamiento de las agencias de colocación de la gente de mar. La Comisión no puede sino expresar la esperanza de que, a la luz de los comentarios formulados, el Gobierno puede indicar, en su próxima memoria las disposiciones adoptadas para establecer un procedimiento de consulta –como el que requiere esta disposición del Convenio- respecto del funcionamiento de las agencias gratuitas de colocación para la gente de mar.

Convenio numero 22. Sobre el contrato de enrolamiento de la gente del mar 1926, ratificado por México el 12-05-34.

Informe de la Comisión de expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (observaciones sobre los convenios ratificados)

Convenio 22

Artículo 9, párrafo 1, del Convenio. Refiriéndose a sus comentarios anteriores relativos al artículo 209, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, la Comisión ha tomado nota de la interpretación de dicho artículo por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en el sentido de que prohíbe la terminación de un contrato de enrolamiento de duración indeterminada, a) cuando el buque esta en el extranjero; b) cuando está en lugares despoblados, y c) cuando está en puerto, siempre que en este último caso se exponga el buque a cualquier riesgo por mal tiempo u otras circunstancias.

La Comisión constata que esta nueva interpretación se aparta de la que el Gobierno daba al artículo 209 en sus memorias para los periodos 1980-1982 y 1982-1986. El Gobierno consideraba entonces que el supuesto a) sólo se realizaba si coincidían con él el supuesto b) o el c). En la interpretación de la Junta Federal, el supuesto a) es válido en sí y deja de depender de los otros dos, opinando la Junta que el párrafo 3 de artículo 9 del Convenio faculta expresamente a la legislación nacional para determinar las circunstancias excepcionales en las que el plazo de aviso no tendrá por efecto la terminación del contrato. Ahora bien, la Comisión desea recordar que el párrafo 3 no concede a los Estados que ratifiquen el Convenio un derecho ilimitado de apartarse de la regla general establecida en el párrafo 1, ni de sustituirla por otra regla general en virtud de la cual los contratos por tiempo indeterminado podrán darse por terminados únicamente en un puerto del país de matrícula del buque. En cambio, la Comisión vuelve a señalar que el Gobierno, valiéndose de lo dispuesto por el artículo 1, párrafo 2, c) y g), del Convenio, podría determinar que categoría de buques quedan fuera del campo de aplicación del Convenio, aplicando los criterios previstos por el mismo.

La Comisión confía en que el Gobierno, tomando en cuenta lo expuesto, tomará las medidas necesarias para armonizar la legislación con este artículo del Convenio.

Convenio número 23. Sobre la repatriación de la gente del mar. 1926. Ratificado por México el 12-05-34.

Convenio número 27. Sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco. 1929, ratificado por México el 12-05-34. D.O. 12-VIII-35

Convenio, numero 32. Sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, 1932, ratificado por México el 12-05-34.

Convenio numero 53 Sobre los certificados de capacitación de los oficiales, 1936, ratificado por México el 01-09-39. D.O 29-II-1940

Convenio número 54. Sobre las vacaciones pagadas de la gente del mar. 1936 ratificado por México el 17-06-42. D.O 14-X-42

Convenio número 55. Sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidentes de la gente del mar. 1936, ratificado por México el 15-09-39

Convenio número 112. Sobre la edad mínima (pescadores), 1959 ratificado por México el 09-08-61. D.O 25-X-62

Convenio número 58 Sobre la edad mínima (trabajo marítimo) 1936, ratificado por México el 18-07-52. D.O 3-XII-48

Convenio Numero 23: sobre la edad mínima (trabajo subterráneo) ratificado por México el 29-08-68.

Convenios relativos al empleo, los números 8 y 34.

Convenio número 8. Sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920, ratificado por México el 20-05-37. D.O 27- IX 37

Convenio número 34. Sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933, ratificado por México el 21-02-38.

Respecto a la libertad de sindicación el numero 87.

Convenio número. 87. Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, ratificado por México el 01-04-50. D.O 16-X-50

Informe de la Comisión de expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (observaciones sobre los convenios ratificados)

Convenio 87.

La Comisión ha tomado nota de la memoria del Gobierno que contiene además comentarios de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), reiterando sus anteriores comentarios y formulando otros.

La Comisión recuerda que en repetidas ocasiones ha venido señalando que las siguientes disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (1963) no están en conformidad con el Convenio.

- prohibición de que coexistan dos o más sindicatos en el seno de una misma dependencia del Estado (artículos 68, 71, 72, y 73 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado);
- prohibición a los afiliados de dejar de formar parte del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado al que pertenecen (artículo 69);
- Prohibición de reelección dentro de los sindicatos (artículo 75);
- Prohibición de que los sindicatos de funcionarios se adhieran a organizaciones sindicales obreras o campesinas (artículo 79);
- Extensión de las restricciones aplicables a los sindicatos en general, en lo referente a una única Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (artículo 84).

Asimismo, La Comisión había objetado las disposiciones del artículo 23 de la ley reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución, que consagra en la legislación el monopolio sindical de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios.

La Comisión toma nota de que el Gobierno declara en su memoria que la Comisión en sus comentarios deja de lado la especificidad histórica de las expresiones jurídicas decretadas soberanamente por el país y, en particular, la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, que no ha sido impugnada por las organizaciones de trabajadores del Estado ante los medios constitucionales o jurisdiccionales. La Comisión toma nota también de que según el Gobierno, a corto plazo no se está considerando la conveniencia de hacer cambios en los artículos objetados por la Comisión puesto que no se han presentado ante el Congreso de la Unión, iniciativas para modificar la mencionada ley ni por parte del ejecutivo federal, ni por ninguna organización sindical involucrada. El Gobierno declara también que el derecho mexicano protege ampliamente y de ninguna manera vulnera ni a la libertad sindical ni al derecho de sindicación y que la Comisión debe remitirse más que a la letra del Convenio, a su espíritu e intención.

En relación con la prohibición de dos o mas sindicatos en una dependencia del Estado, el Gobierno reproduce en su memoria la opinión de la FSTSE según la cual la legislación reconoce la titularidad de la representación de grupos o individuos que hayan obtenido en un recuento la mayoría de los votos emitidos por el conjunto de trabajadores de una dependencia, es decir el reconocimiento de la representación sindical se obtiene por decisión mayoritaria en tanto que a las expresiones minoritarias se les garantiza su expresión orgánica y tienen la posibilidad de acceder a la titularidad de la representación en

subsecuentes procesos electorales, lo cual significa el reconocimiento a la pluralidad de puntos de vista que coexisten en una organización sindical.

La Comisión desea señalar que en virtud del artículo 2 del Convenio “los trabajadores... tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes”. En otras palabras, son los trabajadores y no la legislación, quienes deben determinar la estructura sindical que desean a nivel de dependencia y concretamente si deciden formar uno, dos o más sindicatos en el seno de la misma, si así lo estiman conveniente. Por consiguiente, la Comisión concluye nuevamente que los artículos 68, 71, 72 y 73 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no están en conformidad con el Convenio.

En relación con la prohibición de reelección dentro de los sindicatos (artículo 75), la FSTSE señala que en dicho artículo se concentra una experiencia histórica vital de la sociedad mexicana, que es la de garantizar la movilidad de los individuos o grupos en los cargos de responsabilidad pública y esto se traduce en un ejercicio democrático de la representación pública y en eje de la estabilidad política de sus organizaciones sindicales; según la FSTSE, los acontecimientos políticos en distintas partes del mundo resaltan la importancia de la movilidad de los grupos que ejercen la dirección del Estado y la sociedad como uno de los mecanismos para corregir los excesos del poder público, ejemplo de ello son los países del Este Europeo; por último, según la FSTSE, el convenio declara que las autoridades públicas deberán de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar el derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores de elegir libremente sus representantes, pero en el caso del artículo 75 de la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado no puede interpretarse que dicha ley se identifique con una autoridad pública: ni jurídica ni semánticamente un ordenamiento legal tiene la connotación de autoridad pública.

A este respecto, la Comisión desea subrayar que si bien el objetivo invocado por la FSTSE de “garantizar” la movilidad en los cargos sindicales responde plenamente a los objetivos del Convenio, el artículo 75 de la ley federal “impone” dicha movilidad aun en el caso de que las organizaciones de trabajadores prefieran reelegir a sus dirigentes sindicales. La Comisión desea destacar por otra parte que aunque la ley federal no se identifica con una autoridad pública, esta ley, y específicamente su artículo 75, emanan de la autoridad pública legislativa. En estas condiciones, la Comisión debe mantener sus anteriores conclusiones según las cuales la prohibición de reelección de dirigentes sindicales limita el derecho de las organizaciones de trabajadores de elegir libremente sus representantes, consagrado en el artículo 3 del Convenio.

En relación a la existencia y reconocimiento por parte del Gobierno de una única Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la memoria contiene comentarios de la FSTSE donde se resalta que la homogeneidad de los intereses de los trabajadores al servicio del Estado, hace que se tenga que pensar en procedimientos y formas de organización que resulten eficaces en la negociación con el empleador y esto de ninguna manera se garantizaría existiendo múltiples organizaciones, muy por el contrario, se provocaría con seguridad una atomización que atenta contra la estabilidad, fortaleza y

eficacia de las organizaciones sindicales La FTSE reconoce y acepta la exigencia de aplicar procedimientos y formas de participación que dan cabida a las distintas expresiones políticas y sindicales, en el seno de la propia Federación, pero en el respeto del orden jurídico y la concertación entre los actores de las distintas corrientes sindicales.

A este respecto, la Comisión subraya una vez más que a tenor de la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado es la única central reconocida por el Estado (artículo 78), y que ésta se rige por disposiciones relativas a los sindicatos contenida en la mencionada ley federal (artículo 84). En estas condiciones, la Comisión desea señalar que si bien para los trabajadores es en general ventajoso evitar una multiplicación del número de organizaciones competidoras, la unicidad sindical a nivel de federación impuesta por la ley se halla en contradicción con el derecho de las organizaciones de trabajadores de constituir federaciones y confederaciones (artículo 5 del Convenio).

Por otra parte, la Comisión recuerda que no es necesariamente incompatible con el Convenio una legislación que establece una distinción entre la organización más representativa y las demás, siempre que esta distinción se limite a reconocer ciertos derechos (particularmente en materia de representación a los efectos de negociaciones colectivas o de consulta por parte de los gobiernos) a la organización más representativa.

Con respecto a las disposiciones del artículo 23 de la ley reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política, que consagra en la legislación el monopolio sindical de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios (FENASIB), el Gobierno se refiere a recientes reformas constitucionales, que derogan el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, adicionan en el artículo 123 constitucional apartado A, los servicios bancarios, y modifica la fracción XIII bis del apartado B.

La Comisión toma nota de que, en virtud de recientes reformas constitucionales, el servicio público de banca y crédito no será prestado exclusivamente por el Estado. La Comisión cree entender a partir de las declaraciones del Gobierno que los trabajadores de las instituciones de banca y de crédito que se transformen en sociedades anónimas se regirían por la ley federal del trabajo, mientras que con respecto a las instituciones de banca y crédito que no tengan el carácter de administración pública federal, no queda definido si sus trabajadores quedarán sujetos a la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado o continuarán regulados por la ley reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución. La Comisión agradecería al Gobierno que informase sobre la evolución de la situación legislativa, especificando los derechos sindicales de los trabajadores de la banca tanto en el sector público como en el privado y sobre las posibilidades legales de pluralismo sindical a nivel federación.

La Comisión observa que el Gobierno no ha hecho comentarios sobre algunas disposiciones de la legislación que habían sido objetadas por la Comisión.

Teniendo en cuenta la importancia de las disposiciones de la ley federal de los

trabajadores al servicio del Estado que no están en conformidad con el Convenio, la Comisión reitera la esperanza de que el Gobierno volverá a examinar la legislación a la luz de los principios del Convenio y que comunicará informaciones sobre cualquier medida adoptada o prevista tendiente a armonizar la mencionada ley federal con las exigencias del Convenio.

Convenios que tocan temas diversos el 13, 21, 29, 43, 62, 80, 105, 107, 110, etc.

Convenio numero 13. Sobre la censura (pintura) 1921, ratificado por México, el 07-01-38.

Convenio número 21 sobre la Inspección de los emigrantes. 1926. ratificado por México el 09-03-38. D.O 28-IV-38

Convenio numero 29. Sobre el trabajo forzoso, 1930, ratificado por México el 09 03 38. D.O 13-VIII-35

Convenio numero 43.- Sobre las fabricas de vidrio, 1934, ratificado por México el 09-03-38. D.O 26-IV-38

Convenio numero 62. Sobre las prescripciones de seguridad (Edificación), 1937, ratificado por México el 04-07-41.

Convenio numero 80. Sobre la revisión de los artículos finales 1946, ratificado por México el 20-04-48. D.O. 9-VII-48

Convenio número 105. Sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957, ratificado por México el 01-06-59. D.O 21-VIII-59 y su fe de erratas.

Convenio numero 107. Sobre poblaciones indígenas y trivales 1957, ratificado por México el 01-06-59.

Informe de la Comisión de expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (observaciones sobre los convenios ratificados)

Convenio 107

La Comisión toma nota con interés de que el Gobierno ratificó el Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales (núm. 169), 1989, el que entrara en vigor para México en septiembre de 1991. En consecuencia, ello implica la denuncia automática del presente Convenio. Sin embargo, la Comisión ruega al Gobierno que incluya una respuesta, en la primera memoria sobre el convenio núm. 169, a los puntos que se plantean en la observación y en la solicitud que le está dirigiendo directamente.

La Comisión también toma nota con interés de que la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas elaboró una propuesta de reforma constitucional para el reconocimiento

de los derechos históricos, culturales de los pueblos indígenas, la que fue entregada al Presidente de la República en abril de 1990. La Comisión agradecerá al Gobierno que informe qué seguimiento se ha dado a esta iniciativa.

La Comisión toma nota con interés del Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1991- 1994. La Comisión agradecerá al Gobierno que informe en su próxima memoria del resultado obtenido a través de los diferentes programas y subprogramas, materia de dicho plan.

Convenio numero 110. Sobre las poblaciones plantaciones y protocolo, 1958 ratificado por México el 20-06-59.D.O 14-IX- 60 y su fe de erratas.

En razón de que todos y cada uno de los convenios citados con antelación se establece que fueron ratificados por México y la fecha del depósito de los instrumentos aparece inmediatamente en cada uno, es que se afirma que son parte del Derecho Positivo Mexicano y como consecuencia de lo prescrito por el artículo 133 constitucional, son ley suprema del país y deben ser reglamentados para su ejecución y cumplimiento en el Estado Mexicano.

Es el caso que la mayoría de estas normas ya se encuentran reglamentadas en la Ley Federal del Trabajo y/o en la Ley del Seguro Social y su reglamento y en la Ley Burocrática, por lo que muchos de ellos, para quienes tenemos información de su existencia, han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación, pero se ha omitido su ejecución en su calidad de Derecho Positivo Mexicano.

CAPÍTULO 5

LA OBLIGATORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES DE LA O.I.T.

En este capítulo se hace, propiamente la crítica a los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo por su carencia de efectividad, en virtud de que los resultados favorables no cumplen la mayor parte de los objetivos de su creación: se ha dividido en tres grandes secciones a las que han denominado: Las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y el Cumplimiento de los convenios celebrados con la Organización Internacional del Trabajo, nos dieron la pauta de haber seleccionado éste capítulo en estos incisos, que tal parece se repiten del capítulo anterior, es con la finalidad de mostrar cómo se deja al arbitrio por lo que hace a México del Poder Ejecutivo, el cumplimiento real y concreto tanto de los convenios como de las recomendaciones hechas por la Organización Internacional del Trabajo.

Se afirma que se deja al arbitrio del Poder Ejecutivo, en cuanto que si éste omite promulgar y publicar debidamente en el Diario Oficial de la Federación, dichos convenios y/o recomendaciones, es muy difícil que los tribunales laborales federales o las juntas locales de conciliación y arbitraje sean capaces de aplicarla, pues no existe norma jurídica alguna que obligue a dicho poder a promulgar y publicar dichos convenios y recomendaciones a pesar de que se hayan conjuntado a nivel internacional voluntad tanto de los trabajadores como de los patrones y los representantes del Gobierno del Estado Mexicano por el tipo de integración de la O.I.T. y a pesar de que los convenios particularmente hayan sido firmados y ratificados tanto por el Presidente como por el Senado de la República, por lo que la misma suerte corren las recomendaciones a pesar de que hayan sido convenidas por representantes de los trabajadores y los representantes de los patrones, debidamente acreditados y hasta con el carácter de representantes diplomáticos a nivel internacional, ante el organismo internacional que nos ocupa.

El sistema jurídico del que tenemos mayor noticia es nuestro propio sistema jurídico, en él se hacen las omisiones citadas por cuestiones de carácter político, pues dependiendo de la confianza que lleguen a tener los trabajadores a través de sus sindicatos, en las elecciones, es que dichas omisiones no llegarán a darse, pero si la fuerza de los sindicatos es disminuida o menoscabada de cualquier forma, seguramente que esas omisiones de promulgación y publicación de los convenios y las recomendaciones, se harán notables, pues sólo baste con confrontar un poco la relación de los convenios citados en el capítulo anterior para darnos cuenta, de que no son aplicados como Derecho Positivo Mexicano.

5.1. LAS RECOMENDACIONES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Como un principio de primera necesidad, es conveniente hacer las aclaraciones correspondientes respecto de la diferencia que se puede dar en la práctica de lo que se debe entender por organización y un organismo. Al respecto fue necesario consultar el libro de Derecho Internacional del ilustre Maestro Antonio Remiro Brotons quién nos refiere lo siguiente:

Comenta el maestro que en los últimos años del siglo antepasado 1889-1890 la primera de las llamadas Conferencias Interamericanas constituyó la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, considerándose el embrión de la Unión Panamericana, por lo que con ello se dio el reconocimiento de ser pionera de las organizaciones internacionales regionales, en virtud de que estuvo muy atenta a la evolución y codificación del Derecho Internacional en el continente.

Al respecto el maestro nos sigue comentando en su libro que la comunidad de origen de las Repúblicas Latinoamericanas, tuvo la percepción de que había problemas que les eran propios y la convicción de que las normas internacionales gestadas en Europa no se acomodaban en todo caso a sus intereses y esto es en síntesis lo que explica la aparición de un Derecho Internacional Americano.

Entre los nuevos sujetos han de mencionarse, en primer lugar, las Organizaciones Internacionales o interestatales, cuyo florecimiento y consolidación son característicos de la sociedad internacional contemporánea, aunque deba llamarse la atención sobre la creciente inclinación de los gobiernos estatales, dentro de una tendencia generalizada al informalismo, a establecer entes de facto, sin personalidad (como el G-7, el grupo de Río o la misma Unión Europea), por razones políticas.

Las Organizaciones internacionales-nacen de la cabeza jupiteriana de los Estados y son por eso, a diferencia de éstos (primarios y plenos), sujetos secundarios de naturaleza funcional (que por voluntad de los Estados se mueven dentro de competencias atribuidas para el **logro de objetivos determinados**, más o menos generales)- responden a la conciencia extendida de la imposibilidad de hacer frente a los problemas que plantea la coexistencia y, más aún, la cooperación para servir objetivos comunes, en el marco de un sistema de simple yuxtaposición interestatal. De ahí que a los dos centenares de Estados existentes al finalizar el siglo antepasado, se haya sumado un número incluso mayor de Organizaciones universales y regionales de relativa importancia, de la ONU y su familia de organismos especializados para abajo.

Así pues la Organización internacional, es imprescindible para comprender la sociedad internacional de nuestro tiempo, introduce en ella ingredientes de institucionalización, haciendo más rica y diversa su tradicional estructura interestatal, pero no lo supera. Las Organizaciones enriquecen la fauna, pero no transforma radicalmente y, tal como se han manifestado históricamente, no solo son compatibles con la fragmentación de la sociedad internacional en Estados sino que la presuponen y, hasta cierto punto, la salvaguardan.

Las Organizaciones Internacionales o interestatales son entidades creadas por los Estados mediante tratado. En el se establecen órganos y las reglas de procedimiento y definen las competencias y funciones de la Organización.

En el ámbito de las competencias le han sido atribuidas, y de acuerdo con los procedimientos establecidos, todas las Organizaciones tienen la facultad de expresar, mediante

determinados actos de sus órganos, una voluntad propia, jurídicamente distinta de la de los Estados miembros. Más aún, puede decirse que las Organizaciones han sido creadas con la finalidad esencial de adoptar actos propios en el marco de la cooperación internacional institucionalizada para cuyo fortalecimiento fueron creadas. Ahora bien, los términos empleados para calificar tales actos son muy distintos y heterogéneos, como también lo son los efectos jurídicos que despliegan.

No existe, en efecto, una terminología unívoca para calificar los actos propios -unilaterales- de las Organizaciones interestatales. Decisiones, declaraciones, reglamentos, directivas, recomendaciones, estándares, prácticas, normas, anexos..., forman parte de la tropa de voces empleadas en sus textos constitutivos. No debe creerse, por lo demás, que la denominación del acto permita la identificación de sus efectos jurídicos; incluso en seno del mismo sistema institucional un mismo término puede ser empleado para designar resoluciones de efectos jurídicos diferentes; este es el caso por ejemplo, de las recomendaciones, de las instituciones comunitarias, que en el ámbito de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero designan un acto obligatorio en cuanto al resultado, mientras que en el sistema de Comunidades Europeas y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica reducen sus efectos al sentido etimológico del término no siendo por tanto vinculantes es por eso que se habla genéricamente de resoluciones.

A manera de síntesis diremos que el acto de la organización puede ser desde una mera recomendación, cuyos destinatarios son invitados, pero no obligados a seguir un determinado comportamiento, acción o abstención.

La Organización podría ser establecida, en atención a las necesidades del ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.

En el ejercicio de su actividad las organizaciones interestatales adoptan resoluciones cuyo objetivo puede ser:

1. Regular el funcionamiento interno e institucional de la organización.
2. Atender al desarrollo material o sustancial de las competencias y funciones para las que fue creada la organización de que se trate.⁶³

En relación a los organismos el maestro Antonio Remiro Brotons nos comenta que la existencia de organismos regionales en coordinación con el objeto material que representa Naciones Unidas plantea la cuestión de la determinación del sistema de arreglo aplicable regional o universal respecto de las controversias entre Estados miembros de Naciones Unidas que también lo sean de dichos organismos.

El recurso a organismos o acuerdos regionales es uno de los medios pacíficos mencionados en el artículo 33.1 de la Carta de Naciones Unidas entre los que las partes en una

⁶³ REMIRO BROTONS, Antonio. Derecho Internacional. Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1997. P. 299

controversia susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales han de buscar ante todo, una solución. El artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas ubicado en su capítulo VIII (acuerdos regionales) concreta el precepto al disponer que sus miembros harán todos los esfuerzos posibles para arreglar el acuerdo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos antes de someterlas al Consejo de Seguridad con ello se concibe así la intervención de los organismos regionales como una competencia, no exclusiva, si no de primera instancia: en consecuencia nos comenta el maestro que el recurso unilateral al consejo de seguridad por una de las partes en la controversia local supone la previa e infructuosa experimentación de los mecanismos regionales de arreglo (artículo 37.1 de la Carta). Pero del conjunto de las disposiciones aplicable de los capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas se deducen que se trata de una prelación relativa, controlada y limitada, que acaba introduciendo en las relaciones entre las Naciones Unidas y los organismos regionales altas de concurrencialidad y recíproca subsidiariedad.

Explica el maestro, que la **prelación es relativa**, porque las partes en la controversia pueden de común acuerdo acudir al consejo de seguridad amparándose en el derecho reconocido por el artículo 38 de la Carta⁶⁴. Considera que sería contrario al principio de igualdad soberana de negar a los miembros de una organización regional una facultad que se reconoce a quienes no lo son. Pero además cabe hacer notar que el mismo argumento vale para avalar el derecho de cada una de las partes en una controversia local de llamar la atención del Consejo sobre la base del artículo 35.1 de la propia Carta.

Por lo que hace a la **prelación controlada** es porque el consejo de seguridad conserva su potestad de investigación a fin de determinar si la prolongación de la controversia o situación pone en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, examen que puede llevar a cabo bien de oficio, bien a instancia de parte en la controversia local.

Bajo esta tesitura cabe emprender el viaje de nuestro trabajo estableciendo que la organización internacional del trabajo (OIT) es un organismo especializado de las naciones unidas que se ocupa de las cosas relativas al trabajo y las relaciones laborales. Su órgano supremo es la Conferencia Internacional, que se reúne anualmente en junio. Su órgano de administración es el Consejo de Administración que se reúnen cuatrimestralmente. Cada cinco años el consejo de administración elige al director general, encargado de dirigir la oficina internacional del trabajo e implementar las acciones en el terreno. La sede central se encuentra en Ginebra, Suiza.

La organización internacional del trabajo se organizo desde un principio con un gobierno tripartito único en su género, integrado por representantes de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores y eligió como su primer Director General al francés Albert Thomas actualmente se encuentra reelegido para el cargo el chileno Juan Somovía.

Cabe destacar también que la Constitución de la OIT, sancionada en su redacción original en 1919, es la norma que establece el funcionamiento y la organización de la OIT.

⁶⁴ Idem P. 899

Allí se establecen cuales son los órganos de gobierno de la OIT (Conferencia General, Consejo de Administración y Oficina Internacional del Trabajo), la composición tripartita de los órganos colegiados, los procedimientos para sancionar convenios y recomendaciones y sus efectos, el sistema de control regular mediante memorias anuales, el procedimiento de quejas, entre los temas más importantes.

Los principales sujetos del Derecho Internacional son los Estados y éstos para resolver algunos problemas que les son comunes crean a las organizaciones internacionales, estos son los sujetos plausibles del Derecho Internacional,⁶⁵ los sujetos de los cuales ningún doctrinario se opone a que sean capaces de tener derechos y obligaciones a nivel internacional. Tanto así que los Estados y los organismos internacionales, han creado a otros organismos internacionales, con el carácter también de sujetos internacionales y en virtud de esta creación, son o han llegado a ser antes capaces de tener derechos y obligaciones a nivel internacional y han sido reconocidos por la mayoría de los doctrinarios con ese carácter, por supuesto, limitados a desarrollar las actividades que dicha acta constitutiva les permite, es decir, limitados a la norma jurídica que los crea y que regula su estructura, su organización y sus objetivos.⁶⁶

La estructura jurídica de los organismos internacionales, necesariamente es producto del consentimiento de los Estados miembros que le dan origen al organismo internacional, concurriendo en algunas ocasiones también representantes de los Estados en la creación del nuevo organismo internacional, pues su actividad está vinculada a la existencia del nuevo organismo internacional.

Los organismos internacionales, creados por consentimiento de los Estados, necesitan el apoyo de la voluntad de estos para existir y como consecuencia de ello, son entes capaces de derechos y obligaciones, en otras palabras, pueden crear normas jurídicas internacionales en sus decisiones unilaterales, pues como lo citamos anteriormente, los organismos internacionales pueden celebrar tratados internacionales y como tales pueden crear normas internacionales.

Los organismos internacionales para actuar tienen que proveerse de órganos especializados para ello, y a través de éstos, que se encuentran previstos en sus actas constitutivas, actúan a nivel internacional y obligan internacionalmente, cuando afirman que un organismo internacional puede crear normas jurídicas unilateralmente o bilateralmente, debemos acudir a su acta constitutiva, es en este documento donde se encuentra plasmado si sus órganos tienen facultades para obligarse y hasta que términos, por así haberlo decidido los Estados miembros que crean al organismo internacional, por lo que si en ese documento (acta-constitutiva), no existe la voluntad de los Estados para dar facultad jurídica unilateral al organismo internacional, éste carece de dicha facultad, esto es, de crear normas unilaterales que obliguen a los estados miembros de dicho organismo, a través de sus órganos, o que pueden celebrar con otros organismos internacionales.

⁶⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos Der. Int. Público. P. 285

⁶⁶ FRIEDMAN, Wolfgang. La Nueva estructura del Der. Int. Pub. P.334

Un ejemplo de organismo internacional que puede obligar a sus miembros sin su voluntad, pues se le concede esa facultad a las Naciones Unidas, en donde a la Asamblea General, en el artículo 17, se establece que los Estados miembros sufragarán los gastos de la organización en la proporción que determine la propia Asamblea General. Es decir, se obliga a los Estados miembros a una determinación unilateral de un órgano, la Asamblea General del organismo internacional O.N.U. Los Estados miembros otorgan su voluntad al momento de crear la acta constitutiva del organismo internacional y le facultan para que pueda imponer esas obligaciones a sus miembros, por otro lado, tienen oportunidad de participar con sus representantes en la sesión de la Asamblea General en la que se determina la porción a la que se obligarían y en dicha sesión tuvieron voz y voto si asistieron y hubo quórum para obligarles.

Otro ejemplo de otorgamiento de facultad a un organismo internacional para que imponga obligaciones a sus miembros es lo estatuido en el artículo 25 de la propia Carta de Naciones Unidas, en el que se otorga al Consejo de Seguridad, la facultad de tomar determinaciones que obligan unilateralmente a los estados miembros, al afirmar "...los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las disposiciones del Consejo de Seguridad de acuerdo a esta Carta...". La única obligación del Consejo de Seguridad es que dichas decisiones sean conforme a la Carta de Naciones Unidas, pues de otra forma no obligarán jurídicamente las decisiones de dicho Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad como ejemplo de órgano que tiene facultades unilaterales, para obligar a los Estados miembros, podemos mencionar lo establecido en los artículos 39, 40, 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas, referidos específicamente a los supuestos de Amenazas a la Paz, Quebrantamientos a la Paz o los Actos de Agresión, pues a dicho Consejo le corresponde actuar en nombre de toda la Organización de las Naciones, Unidas "...la voluntad conjunta de los estados puede, en un documento constitutivo de un organismo internacional establecer la subordinación de la voluntad individual de cada Estado a la voluntad colectiva entregada a un organismo del organismo internacional."⁶⁷(35)

Ahora bien, esto permite establecer que en la mayoría de los casos, los actos de las instituciones internacionales no crean obligaciones para los estados miembros, salvo lo referido a su contribución para la formación de las normas consuetudinarias.

Según el compilador Max Sorensen, «...atribuir a los órganos internacionales las facultades para tomar medidas reguladoras de carácter obligatorio es investirlos, en realidad, de facultades legislativas, lo que resulta contrario al principio de la soberanía de los estados..." "...a no ser en el caso de aquellas instituciones en esferas técnicas y en un ámbito limitado."⁶⁸ .

En otras palabras, no todos los organismos internacionales tienen la facultad de obligar a sus Estados miembros, ni tampoco pueden celebrar tratados si no es con el consentimiento expreso de todos y cada uno de los Estados miembros de dicho organismo.

⁶⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Opus Cit.P. 206

⁶⁸ SORENSEN Max, Opus Cit. P. 189.

La validez de los actos de las instituciones internacionales es un problema importante, pues puede ocurrir que un organismo internacional haya actuado mas allá de las facultades que el acta constitutiva le haya otorgado, esto es, que haya ido mas allá de su propia competencia, o que haya actuado contrario a alguna de sus propias disposiciones, o contrario a cualquiera otra norma aplicable a ese mismo en su competencia.

Genialmente se admite que existe una regla consuetudinaria en el sentido de que los organismos que tienen competencia para actuar, tienen competencia para interpretar las disposiciones del tratado que les concierne, y consecuentemente para determinar su propia competencia.⁶⁹

En Europa, han resuelto este problema creando una corte de Justicia con jurisdicción para determinar la validez de los actos de los órganos de las comunidades europeas y con atribuciones para revocar los actos de los organismos internacionales como la Comunidad Económica Europea, El Tratado del Euratom, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero.

Debemos entender en este apartado que las recomendaciones, son los actos unilaterales nacidos de los organismos internacionales que pretenden regular la actividad de los estados miembros, solo serán jurídicamente obligatorios, si antes dichos Estados miembros han otorgado su voluntad para obligarse, de otra forma, solamente serán eso: recomendaciones, sin valor jurídico, pero con un gran valor político, pues finalmente son la opinión internacional de como deberán ser o comportarse los miembros de dichos organismos, respecto de algún tópico en particular recomendado por el organismo internacional.

5.2. LAS RECOMENDACIONES DE LA O.I.T. (SUS EFECTOS)

Al igual que las recomendaciones de los organismos internacionales, las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, son solamente eso, meras recomendaciones que no traen aparejada sanción jurídica de ninguna naturaleza y como lo comentamos a lo que se expone un miembro al incumplir unas recomendaciones a una especie de desprestigio internacional que puede cubrirse muy fácilmente al interior y al exterior de dicho organismo internacional ante su propia población.

Pero es el caso, que como se comentó en el Capítulo Primero, en la Organización Internacional del Trabajo, SI SE ENCUENTRAN REGLAMENTADAS LAS RECOMENDACIONES, si se contemplan como tales y se pretende tengan valor jurídico internacional e interno, como se establece en el artículo 19 de la Carta constitutiva de dicha organización, en el que se afirma que:

"...Artículo 19. Convenios y recomendaciones, decisiones de la conferencia. 1.- Cuando la conferencia se pronuncie a favor de la adopción de proposiciones relativas a una cuestión del orden del día tendrán que determinar si dichas proposiciones han de revestir la forma a) de un convenio internacional o b) de una recomendación, si la cuestión tratada, o

⁶⁹ SEPÚLVEDA, Cesar. Opus cit. P. 286.

uno de sus aspectos, no se prestare en ese momento para la adopción de un convenio...". Claro que en ambos casos se necesita de una votación de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes de cada Estado miembro, así como la propia organización, deberá proponer las modificaciones que hayan de hacerse en cada Estado miembro, atendiendo a cuestiones de clima, desarrollo incompleto de organización industrial, u otras circunstancias particulares que hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo de un Estado a otro.

El propio artículo en comento, en su apartado seis, determina: "...Obligaciones de los miembros en cuanto a las recomendaciones: 6. En el caso de una recomendación:

- La recomendación se comunicará a todos los Miembros para su examen, a fin de ponerla en ejecución por medio de la legislación nacional o de otro modo;
- cada uno de los Miembros se obliga a someter la recomendación, en el termino de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, a efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;
- Los miembros informaran al Director General de la Oficina Internacional de Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este acuerdo para someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y las medidas por ellas adoptadas;
- salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que el Consejo de Administración, tiene sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en que medida se han puesto o se propone poner en ejecución los dispositivos de la recomendación y las modificaciones que considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

En otras palabras, no existe obligación alguna del Estado miembro cuando recibe alguna recomendación por parte de la Organización Internacional del Trabajo, que no sea informar, que puede o no puede aplicar o poner en ejecución dichas recomendaciones. Pero dicha información sirve a nivel internacional para darse cuenta de la protección que tienen los trabajadores en dichos Estados, si no se cumplen esas recomendaciones, situación que se traduce en una presión mal por parte de los delegados de otros estados miembros hacia algún Estado miembro en el que se estén conculcando los derechos de los trabajadores.

Con apoyo en la aseveración de que existe presión para que los Estados miembros tiendan a proteger un mínimo de derechos para los trabajadores, cabe hacer notar la existencia de un acuerdo entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del

Trabajo, pues en el artículo siete de la Carta de Naciones Unidas se dispone que los organismos internacionales especializados por acuerdos intergubernamentales y que posean amplias atribuciones internacionales en la esfera económica, social, cultural, educativa, sanitaria y otras conexas, según se definan en sus estatutos, serán vinculados con las Naciones Unidas. En la Vigésima Séptima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en París el día tres de noviembre de 1949, se aprobó una resolución conformando el deseo de la Organización Internacional del Trabajo de entrar en relaciones con las Naciones Unidas en virtud de arreglos que se determinan por mutuo acuerdo, por lo que en el artículo IV de dicho acuerdo, se estableció que:

"...Recomendaciones de la Asamblea General y del Consejo.

1. La Organización Internacional del Trabajo, teniendo en cuenta la obligación de las Naciones Unidas de promover los objetivos expuestos en el artículo 55 de la Carta (de Naciones Unidas) y la función y autoridad del Consejo según el artículo 62 de la carta para, hacer o iniciar estudios e informes esto a asuntos internacionales de carácter económico, la cultura educativa, sanitaria y otros conexas y hacer recordaciones sobre tales asuntos a los organismos especializados interesados, y teniendo en cuenta también la responsabilidad de las Naciones Unidas según los artículos 58 y 63 de la Carta para hacer recomendaciones con objeto de coordinar las normas de acción y actividades de los organismos especializados, conviene en adoptar las medidas necesarias para someter tan pronto como sea posible al Consejo de Administración, a la Conferencia y a todo Órgano de la Organización Internacional del trabajo, conforme sea apropiado, a las recomendaciones formales que la Asamblea General o el Consejo le hagan..."

"...2. 'La Organización Internacional del Trabajo conviene en consultar con las Naciones Unidas, a su solicitud, con respecto a dichas recomendaciones, y en informar a su debido tiempo a las Naciones Unidas acerca de las medidas tomadas por la organización o por sus miembros para poner en practica dichas recomendaciones o acerca de los otros resultados que haya considerado..."

"...3. La Organización Internacional del Trabajo afirma su intención de cooperar en todo lo que pueda ser necesaria su participación para hacer completamente efectiva la coordinación de las actividades de los organismos especializados y las de las Naciones Unidas. En particular conviene en participar y cooperar con todo órgano, y órganos que el Consejo establezcan con el propósito de facilitar dicha coordinación y en proporcionar la información que se necesite para llevar a cabo éste.⁷⁰

En otras palabras y valga como ejemplo el acuerdo establecido con las Naciones Unidas. La Organización Internacional del trabajo puede enviar y recibir recomendaciones y cooperar en las Naciones Unidas u otros organismos especializados de las propias Naciones Unidas en forma coordinada, con el ánimo de cumplir con sus objetivos por lo que, cuando rinde anualmente sus informes a la Asamblea General de Naciones Unidas o ante el Consejo Económico Social, necesariamente tiene que informar acerca de todos y cada uno de los Estados miembros que han cumplido con sus recomendaciones, situación que implica un

⁷⁰ Acuerdo de Incorporación a las Naciones Unidas de la Organización Internacional del Trabajo en 1945

desprestigio político para aquellos Estados que han dejado de cumplir con las recomendaciones recibidas por la Organización Internacional del Trabajo.⁷¹

Pero a pesar de ello, los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, se las ingenian para omitir la inclusión de dichas recomendaciones al interior de su legislación interna y por consiguiente la posibilidad de ejecución en beneficio de la clase trabajadora, cuando no conviene a sus intereses, de muy diversas maneras, pues como se mencionó en el artículo 19 del Acta constitutiva de la O.I.T., es suficiente con informar que no se tienen las circunstancias adecuadas para su aplicación y que en un futuro próximo se hará, para que no haya responsabilidad de ninguna naturaleza. Pero cuando conviene a los intereses de la clase gobernante, entonces inmediatamente se hacen suyas las recomendaciones y se promueve su aplicación. Una forma de darnos cuenta de lo expresado, es confrontar las fechas de los convenios con las fechas de los Diarios Oficiales, para saber cuanto tiempo después entraron en vigor en nuestro País.

5.3 EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS CELEBRADOS CON LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Desde el punto de vista gramatical, la palabra cumplimiento, implica la acción, efecto de cumplir, esto es, ejecutar, llevar a cabo, perfección en el modo de obrar o de hacer alguna cosa, hacer uno aquello que debe o a que está obligado⁷². En realidad la palabra tiene varias apreciaciones, también la encontramos como la realización de lo que es un deber o de lo que se considera una obligación. Para otros estudiosos, es la terminación o finalización de un plazo o de un periodo de tiempo. Y para el derecho se estableció **que el desconocimiento de la ley no exime de su cumplimiento**. Y cuando nos referimos al cumplimiento de los convenios celebrados con la Organización Internacional del Trabajo, nos estamos refiriendo a la obligación que tienen los Estados miembros de dicha organización a realizar lo convenido, esto es, a cristalizar los objetivos de la Organización establecidos en el Preámbulo del texto del acta constitutiva:

«...Considerando que la Paz Universal y Permanente sólo puede basarse en la Justicia Social,

"...Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales, y considerando que 'es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, de la lucha contra el desempleo, la garantía de un salario vital adecuado, a la protección del trabajador contra las enfermedades; sean o no profesionales, y en contra de los accidentes del trabajo, la protección de los niños, de los adolescentes y de mujeres, pensiones de vejez, e invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, el reconocimiento del principio de salario igual por

⁷¹ Cfr. Artículo. IV del Acuerdo de Incorporación con los artículos 55, 58, 62 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁷² Diccionario México Hispano. Enciclopedia Ilustrada en Lengua" Española. Tomo I.

un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical la organización de la enseñanza profesional y técnica y otras análogas;

"...Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, ésta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países,

"...Las Altas Partes Contratantes movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en éste preámbulo, caben en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo..." "...Dado en la Ciudad de Versalles, en 1919.⁷³".

Estos son los objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, a esto se obligaron los Estados Miembros de esta Organización, y el medio o instrumento para llegar a tales fines ES EL CUMPLIENDO DE TODOS Y CADA UNO DE LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES emanados de este organismo internacional. Convenios que son verdaderos, pues contienen todos y cada uno de los elementos que caracterizan a estos y le dan el alcance y valor jurídico a sus resoluciones, y no puede alegarse la existencia de una norma de derecho interno para su incumplimiento, pues se estaría violando el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ⁷⁴, artículo en el que se estipula que **"...todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe..."**, así mismo, en el artículo 27 de dicha Convención, se establece que el cumplimiento de los tratados no se verá obstaculizado por el hecho de que existan normas de derecho interno, contrarias a los tratados, o sea, los Estados no pueden invocar las disposiciones de su derecho Interno como Justificación para el incumplimiento de un tratado. Únicamente podrá solicitarse la nulidad relativa de un tratado por oponerse a normas fundamentales de derecho interno, cuando las violaciones sean manifiestas y evidentes, según se desprende del artículo 46 de la misma Convención.

En esos términos la materia laboral en nuestro País, es materia federal, esto es, solamente corresponde al Congreso de la Unión su legislación y a nadie más, por lo que las normas que emita son para toda la República y los convenios celebrados entre México y la Organización Internacional del Trabajo deben aplicarse en la totalidad del territorio nacional, salvo que se determine exactamente una intención diferente, según lo establece el artículo 29 de la Convención 1 de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Los convenios celebrados con al Organización Internacional del Trabajo, deben cumplirse de buena fe, es el principio denominado Pacta Sunt Servanda. El problema es la aplicación del principio Res Inter alios acta, que prescribe que los tratados solo producen efectos entre las partes, esto es, entre México y la O.I.T., Bajo este principio, se debe entender que el cumplimiento de los convenios atañe a la Organización Internacional del Trabajo, es esta, quien con su prestigio y su calidad moral puede hacer que se de el cumplimiento de los convenios a los que se han comprometido los Estados miembros, pues

⁷³Cfr. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

con su cumplimiento se estarán cumpliendo los objetivos de la OIT.

Nosotros desde esa óptica nos propusimos elaborar juntos nuestro trabajo recepcional consideramos que seria de gran utilidad pretender con esta investigación manifestar que el sistema jurídico mexicano dé vigencia al principio de que **la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento**, esto es, que las autoridades laborales federales cumplan con las normas protectoras del trabajo y del trabajador, pues esas autoridades (federales), supuestamente si tienen conocimiento de los convenios celebrados por México con la O.I.T., pero omiten aplicarlos, incumpliendo con los objetivos de la propia Organización Internacional del Trabajo, a pesar de que, como quedó demostrado, dichos convenios son derecho positivo mexicano, por haberse celebrado conforme a la Ley y a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, también pretendemos que los convenios y las recomendaciones que seguramente se hacen para beneficiar a la clase trabajadora mexicana, sean difundidos y publicados adecuada y extensamente de tal forma que en todas y cada una de las Juntas locales como las Federales, de Conciliación y Arbitraje, de todo México, se conozcan dichas recomendaciones y convenios y se apliquen debidamente para que se beneficien los Trabajadores, los Patronos y el Gobierno Federal, dándole con ello al pueblo de México la paz permanente que se basa fundamentalmente en una justicia social.

Para concluir con este trabajo, es preciso hacer notar que las autoridades laborales que nos representan actualmente, desconocen totalmente las atribuciones que el Estado les ha encomendado, esto es así porque el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por disposición de nuestra Constitución, debe avocar sus actividades a todo lo que concierne al derecho laboral, actuando siempre en tiempo y forma y con estricto apego a la ley, a efecto de garantizar la Seguridad Jurídica y el principio de legalidad, como se desprende de la disposición normativa que se transcribe:

Secretaría del Trabajo y Previsión Social Reglamento Interior de la D.O.F. 18- VIII.
2003

Capítulo I

De la Competencia y organización de la Secretaría

Artículo. 1 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las facultades que le atribuyen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal del Trabajo, otras leyes y tratados, así como los reglamento, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República.

Artículo 6 El Secretario Tendrá las siguientes facultades no delegables:

I.-Conducir y evaluar las políticas de la Secretaría; coordinar la programación y

presupuestación así como conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades sectorizadas;

II. Someter el acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos encomendados a la Secretaría y a las entidades sectorizadas, que lo ameriten;

III. Desempeñar oportunamente las comisiones y funciones especiales que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le confiera, e informarle oportunamente sobre el desarrollo de las mismas.

Artículo 13 Corresponde a la Unidad de Asuntos Internacionales:

V. Elaborar informes, estudios, análisis, memorias, dictámenes, consultas, cuestionarios y demás documentos necesarios para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos con gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales, de conformidad con lo dispuesto por los tratados en materia laboral ratificados por nuestro país, en coordinación, en su caso, con dependencias de la Administración Pública Federal y con la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría.

No obstante, como ya quedo indicado, es de explorado derecho la encomienda que se hace al Secretario de Estado a efecto de conocer y resolver en tiempo y forma sus atribuciones, que dicho funcionario no cumple y con su actitud afecta de manera inmediata los intereses de la clase trabajadora de México, en virtud de que nuestro país tiene pendiente la ratificación del convenio 98 de la OIT.

Al respecto el C. Lic. Javier Lozano Gracia Alarcón Secretario del Trabajo y Previsión Social en lugar de enfrentar su responsabilidad, cometió el error de encargarle al despacho jurídico del sector empresarial Yllanes Martínez el estudio correspondiente, como consecuencia cabe hacer notar que el trabajo por si solo es interesante pero su contenido se encuentra cubierto del interés patronal.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto y basándonos en el contenido de dicho trabajo, por su importancia y trascendencia hemos considerado oportuno dar a conocer algunos aspectos del derecho en general y del derecho laboral que se analizan en dicho documento, porque finalmente aun cuando se trata de una aberración del señor secretario, a nuestro trabajo le representa un enriquecimiento al acervo cultural; en consecuencia se transcriben las disposiciones siguientes:

ANEXO 1

LEGISLACIÓN EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Este es un trabajo complementario, del que presento el Lic. Yllanes Martínez al Lic. Javier Lozano García Alarcón Secretario del Trabajo y Previsión Social en el año 2007, en

cumplimiento a una petición directa, dicho trabajo ya quedó indicado en páginas anteriores, las violaciones constitucionales que representa el hecho de que dicho Secretario de Estado haya puesto en manos de particulares estudios que sólo a él le competen; luego entonces el trabajo por si sólo es bueno en consecuencia damos a conocer lo más relevante del mismo.

En el régimen jurídico mexicano es sabido que dentro de la jerarquía de las Leyes se reconoce carácter supremo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontrándose en seguida los Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo y ratificados por el Legislativo a través del Senado de la República (artículo 133 constitucional).

Sin pretender hacer un análisis detallado del marco legal vigente, es preciso recordar que la supremacía de la Constitución significa que su contenido normativo es obligatorio sobre todo y ante todos, es decir, tanto para los gobernados, como para los gobernantes acotando así el actuar de estos últimos en relación con las libertades que tienen los primeros a través de las llamadas "Garantías Individuales" que constituyen los límites del actuar del Estado ante los derechos de los particulares, garantizando así su disfrute, goce y ejercicio, dentro de los cuales, y en relación directa con los temas a tratar en este estudio, se encuentran las siguientes disposiciones:

Artículo 5.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión. Industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

*Artículo 9.- No se podrá acotar el **derecho de asociarse** o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.*

No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad.

Estas Garantías otorgan a los particulares la posibilidad irrestricta de ejercer tales derechos y genera al Estado la obligación de respetarlos, con las excepciones y las consideraciones que la propia Constitución establece.

Textualmente el artículo 1º de la propia Constitución establece en su parte conducente que:

" Las Garantías de que gozan los individuos, emanadas de la misma no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que establece..., de tal manera que es de considerarse que "lo que no esta prohibido, está permitido".

Debe sumarse a lo anterior, el contenido de las Garantías Sociales reconocidas bajo el artículo 123 Constitucional, cuyos principios en lo relacionado a este estudio establecen: que todo individuo tiene derecho al trabajo y a dedicarse a la actividad que quiera; garantizan la libertad de asociarse, practicar asambleas y reunirse con la misma naturaleza se establecen los siguientes derechos y/o garantías:

XVI.- tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando **sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.**

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las Huelgas y los paros.

XVIII.- Las Huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto **conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.**

Si bien esta disposición no menciona en forma expresa la Contratación Colectiva, lo cierto es que sí señala como objetivo principal de la Huelga: "conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital" y evidentemente el medio idóneo para cumplir con este objetivo y fin es la Contratación Colectiva intrínsecamente concebida, protegida y considerada a través de esta disposición.

El texto del propio artículo 123 prevé y exige su reglamentación y así nace la primera Ley Federal del Trabajo en mayo de 1931 en la que se reconoce, regula y protege el derecho a la Contratación Colectiva en razón de las consideraciones que al respecto quedaron plasmadas en la exposición de motivos, que en lo conducente dice lo siguiente:

14.- Merced al Contrato Colectivo de Trabajo, las relaciones entre patronos y obreros no quedan abandonadas al arbitrio del más fuerte contra el individuo aislado y sin defensa, sino que adquieren una reclamación conciente y minuciosa, no impuesta sino discutida, aceptada y convertida en inviolable por las partes mismas.

El Contrato Colectivo de Trabajo no se encuentra reglamentado en el artículo 123, nació de la necesidad económica de establecer condiciones semejantes de trabajo, para realizar el propósito de que al igual trabajo debe corresponder igual salario, como las llamadas "tarifas mínimas" establecidas principalmente en la Industria Textil, y ha sido después definido y reglamentado por la costumbre.

15.- El proyecto de Ley respeta esas costumbres que han dado al Contrato Colectivo entre nosotros características propias.

Se establece desde **luego que sólo un sindicato de trabajadores y no un grupo desorganizado**, puede celebrar el Contrato Colectivo con la siguiente consideración: "No se ha querido dar a los empresarios un arma contra los sindicatos concediendo a los grupos no organizados personalidad para celebrar el contrato...".

De esta manera desde la primera Ley Federal del Trabajo quedó incluido el derecho de negociación colectiva, haciendo la observación que antes de 1931, es decir antes de la promulgación de la Ley, los Contratos Colectivos de Trabajo ya existían en la Industria Textil como acuerdos pactados por las partes y reconocidos como obligatorios y esto es así porque

la Constitución en su artículo 123 fracción XVIII sin definirlo conceptualizó el necesario equilibrio entre los factores de la producción, que como se ha dicho, encuentra su principal fuente en las relaciones obrero-patronales y en la Contratación Colectiva.

Esta misma situación dio lugar a la concepción y regulación de los "Contratos Colectivos Obligatorios" ahora denominados en la Ley vigente como "Contratos Ley" a través de los cuales se rigen las relaciones obrero-patronales en una industria a nivel nacional o en una región determinada.

La particularidad de los Contratos ley, es que a diferencia de cualesquier otro contrato en el que se requiere del consentimiento de las partes que serán sujetos de los derechos y obligaciones que establezcan, estos pueden ser celebrados a través de una representación constituida cuando menos por las dos terceras partes de los trabajadores de la industria correspondiente y de los empleadores que tengan a su servicio a tales trabajadores y a través de un procedimiento formal, si el Contrato celebrado entre estos resulta conveniente, se eleva a la categoría de Contrato Ley, es decir, se le da el carácter de obligatorio para todos los trabajadores y empleadores pertenecientes a la misma rama industrial en todo el país o en una región determinada aún y cuando el resto de los trabajadores y empleadores no hayan expresado su voluntad.

Actualmente hay siete Contratos Ley, que rigen en las siguientes industrias: Radio y Televisión; Azucarera; Hulera; cuatro en la Industria Textil, aplicables en la industria de Géneros de Punto; de Fibras Artificiales y Sintéticas: de Lana y Cintas, Listones y Encajes.

Resulta relevante recordar que los Contratos ley, especialmente los de la Industria textil son las instituciones de esta naturaleza más antiguas, ya que como hemos dicho, antes que la Ley Federal del Trabajo de 1931, existía ya el acuerdo en el que se establecían las tarifas mínimas uniformes aplicadas de manera obligatoria a las fábricas y los trabajadores de la Industria Textil.

Los Contratos Colectivos obligatorios ahora Contratos Ley, perseguían en su origen como principal objetivo el evitar una competencia desleal, a través de cubrir retribuciones inferiores en perjuicio de los trabajadores para bajar costos, lo que era aplicable en la Industria Textil considerando que tenía entonces una situación homogénea en cuanto a los procesos, maquinaria y equipo.

Para entender la naturaleza y evolución de este tipo de Contratos que nacen a partir de la Libertad de Asociación y el Derecho a la Negociación Colectiva vale la pena relatar que con el paso de los años, después de la segunda guerra mundial este común denominador entre las fabricas se fue perdiendo y entonces se tomó la decisión de modernizar la industria, destruyendo la maquinaria vieja y obsoleta y así se recuperó la homogeneidad, misma que ante la dinámica del crecimiento y modernización industrial se ha ido generando diferencias y en un efecto contrario al que se perseguía ha dejado en algunos industriales no modernizados con cargas económicas mayores en razón del número de trabajadores que requieren para la producción.

Este desajuste y otras circunstancias trajeron como consecuencia que a finales del siglo pasado y tras de un largo y completo conflicto se diera por terminado el Contrato Ley de la Industria Textil del Ramo del Algodón, no obstante los trabajadores conservaron los derechos adquiridos a través de los Contratos Colectivos de Trabajo que fueron celebrados en forma individual en cada planta y de acuerdo con sus circunstancias con los sindicatos representantes de la mayoría de los trabajadores a su servicio.

En esta nueva etapa en los Contratos Ley, cuando menos en los cuatro que aún subsisten en la Industria Textil, de común acuerdo las partes y a través de un proceso gradual han iniciado la modernización de los mismos pactando principios fundamentales para elevar la productividad, flexibilidad y mecanismos de solución de controversias internas, así como la posibilidad de establecer comités de fábrica. Claro está que ahora la tarea será generar las condiciones que permitan aplicar estos principios, lo que significa un gran trabajo, pues se requiere erradicar vicios, modificar costumbres y otras tradiciones añejas.

Destacan estos antecedentes, toda vez que los Contratos Ley rigen las relaciones obrero-patronales de aproximadamente 21 mil trabajadores en la Industria Textil, cerca de 21 mil en Radio y Televisión y en total considerando a todos los trabajadores sujetos a un Contrato Ley estaríamos hablando prácticamente de 90 mil y por ello, su situación y evolución son tan importantes como trascendentes.

No hay duda que el número de Contratos Colectivos de Trabajo que existen en México son bajos en función del número de empleadores, y esto es, entre otras cosas en razón de que la mayor parte del empleo lo proporcionan las micro y pequeñas empresas las que por razón del número de trabajadores con que cuentan, su situación económica y otras particularidades, normalmente no necesitan ni tienen celebrados Contratos Colectivos para regir relaciones que casi siempre son estrechas, en un ámbito de confianza y sobre todo con posibilidades económicas muy limitadas.

En efecto, sin considerar a las empresas pertenecientes a la economía informal o desestructuradas, del 1´100, 000 (un millón cien mil empresas) registradas dentro de la economía formal, se considera que el 90% son microempresas; el 1.1% tienen mas de 100 trabajadores y el 3% consideradas como empresas mayores tienen mas de 500 trabajadores y esto hace entender porqué menos del 5% de las empresas tienen celebrados Contratos Colectivos de Trabajo.

De la práctica de la Negociación Colectiva se deriva la creación de las Comisiones Mixtas que fomentan el Diálogo Social, sin embargo es menester adicionar que independientemente de que exista o no contratación colectiva, existe la obligación para los empleadores y trabajadores de crear, participar y hacer funcionar diversas comisiones mixtas en los centros de trabajo, entre otras:

- *COMISIÓN MIXTA PARA DETERMINAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS UTILIDADES DE LA EMPRESA (ARTÍCULO 125 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO).*
- *COMISIÓN MIXTA DE CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES (ARTÍCULO 153-A Y 153-I DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO).*
- *COMISIÓN MIXTA PARA LA FORMULACIÓN DEL CUADRO GENERAL DE ANTIGÜEDADES ELABORADO PARA EJERCER LOS DERECHOS DE PREFERENCIA, ANTIGÜEDAD Y ASCENSO (ARTÍCULO 154 Y 158 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)*
- *COMISIÓN MIXTA DE SEGURIDAD E HIGIENE (ARTÍCULO 509).*

Como se ha mencionado, el funcionamiento de estas Comisiones no está estrictamente ligado a la existencia de los Contratos Colectivos de Trabajo sino más bien a la convicción, responsabilidad y ánimo de las partes vinculadas por una relación laboral. En efecto, existen muchas empresas que cuentan con Contratos Colectivos en los que se reglamenta en forma muy clara el funcionamiento de estas Comisiones, no obstante lo cierto es que un buen número de casos no funcionan, sólo existen documentalmente para poder probar que se están cumpliendo con las obligaciones legales y contractuales y en otro contexto existen también empresas en las que sin tener Contrato Colectivo de Trabajo, estas Comisiones existen y funcionan en forma regular con lo que podemos concluir que esta interrelación no depende de la existencia de Contratación Colectiva, sino mas bien, de la voluntad e interés de las partes involucradas.

Durante los últimos años se ha tratado de impulsar una reforma laboral, presentándose muchas y diversas propuestas, no obstante resulta claro y la experiencia lo demuestra que la capacitación y adiestramiento, la seguridad e higiene, el llamado escalafón, están más vinculadas a una situación cultural de las partes, que a la legal o contractual y finalmente propician el Dialogo Social.

Ante la situación actual en nuestro país, en donde las fuerzas políticas que están en búsqueda del poder político abanderadas por "la democracia", han tomado la ruta de la descalificación y así han venido haciendo todo lo posible porque el Gobierno en turno no pueda cumplir las metas y objetivos a que se comprometió, dentro de los que se encuentran la Reforma Laboral y en este lamentable esquema nadie quiere pagar, lo que consideran un costo político proveniente de modificaciones a esta ley, que con un tono de mala fe se pueden interpretar, como un menoscabo para los derechos de los trabajadores, aunque en realidad no lo sea, no ha sido posible concretar esta reforma. Esto provoca que un buen número de los Contratos Colectivos existentes, no sean producto de la negociación y tengan como único fin evitar que se emplace a Huelga para solicitar la firma de un Contrato Colectivo por parte de un Sindicato que no representa a los trabajadores.

Ante la poca posibilidad de que la Ley se modifique y toda vez que la Libertad de Asociación y el Derecho a la Negociación Colectiva están concebidos y regulados por las disposiciones Constitucionales y de la Ley Federal del Trabajo a que nos hemos referido, bien

vale la pena entrar al análisis de las disposiciones vigentes.

Retomando así este tema central, hay que considerar que derivado de las prácticas que vinieron llevando a cabo en nuestro país en base a las Garantías establecidas en los artículos 1, 5, 9, y 123 de la Constitución, en la primera Ley Federal del Trabajo, como ya se ha dicho, se regularon estos dos grandes temas, es decir Libertad Sindical y la Negociación Colectiva, y tras de una evolución que se dio a través del tiempo, actualmente la Ley Federal del Trabajo regula lo siguiente:

La Libertad de coalición de los trabajadores y los patrones, así como para constituir Sindicatos, Federaciones y Confederaciones (artículos 354, 356, 357 y 381LFT).

ARTÍCULO 354. - *La ley reconoce la libertad de coalición de trabajadores y patrones.*

ARTÍCULO 356. - *Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.*

ARTÍCULO 357. - *Los trabajadores y los patrones tienen el derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa.*

Artículo 381. - *Los sindicatos pueden formar federaciones y confederaciones, las que se regirán por las disposiciones de este capítulo, en lo que sean aplicables.*

El derecho de toda persona para pertenecer o no a un sindicato y la consecuente prohibición para obligar a cualquier individuo, a través de multas u otros medios de coacción, a pertenecer a un sindicato e incluso a dejar de pertenecer, con la consecuencia de tenerse por no puesta cualquier estipulación en este sentido (artículo 358).

ARTÍCULO 358. - *A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él.*

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

La imposibilidad por parte de, los menores de 14 años para pertenecer a un sindicato y de los empleadores de confianza para ingresar a los sindicatos de los demás trabajadores (artículo 362 y 363).

ARTÍCULO 362. - *Pueden formar parte de los sindicatos los trabajadores mayores de catorce años.*

ARTÍCULO 363. - *No pueden ingresar en los sindicatos de los demás trabajadores, los trabajadores de confianza. Los estatutos de los sindicatos podrán determinar la condición*

y los derechos de sus miembros, que sean promovidos a un puesto de confianza.

Las formas y requisitos para la constitución, registro, reconocimiento y disolución de los sindicatos (artículo 364, 365, 366, 368,369).

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

ARTÍCULO 365.- *Los sindicatos deben registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en los casos de competencia federal y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los de competencia local, a cuyo efecto remitirán por duplicado:*

- I. Copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva;*
- II. Una lista con el número, nombres y domicilios de sus miembros y con el nombre y domicilio de los patrones, empresas o establecimiento en los que se prestan los servicios;*
- III. Copia autorizada de los estatutos; y*
- IV. Copia autorizada del acta de la asamblea en que se hubiesen elegido la directiva.*
Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores serán autorizados por el Secretario General, el de Organización y el de Actas, salvo lo dispuesto en los estatutos.

ARTÍCULO 366. *El registro podrá negarse únicamente:*

- I. Si el sindicato no se propone la finalidad prevista en el artículo 356;*
- II. Si no se constituyó con el número de miembros fijado en el artículo 364; y*
- III. Si no se exhiben los documentos a que se refiere el artículo anterior.*

Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades correspondientes podrá negarlo.

Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva.

ARTÍCULO 368.- *El registro del sindicato y de su directiva, otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, produce efectos ante todas las autoridades.*

ARTÍCULO 369.- *El registro del sindicato podrá cancelarse únicamente:*

I. En caso de disolución; y

II. Por dejar de tener los requisitos legales.

La Junta de Conciliación y Arbitraje resolverá acerca de la cancelación de su registro.

Por lo que se refiere a la expulsión y aplicación de correcciones disciplinarias que puede determinar un sindicato respecto de sus agremiados, el artículo 371 de la Ley Federal del Trabajo, obliga a través de un requisito formal que se establece para la constitución de los sindicatos; a la elaboración y registro de estatutos; que en dichos estatutos se regulen estos temas, tal como se desprende de la fracción VII que a la letra dice:

VII. Motivos y procedimientos de expulsión y correcciones disciplinarias. En los casos de expulsión se observarán las normas siguientes:

a) La asamblea de trabajadores se reunirá para el solo efecto de conocer de la expulsión.

b) Cuando se trate de sindicatos integrados por secciones, el procedimiento de expulsión se llevará a cabo ante la asamblea de la sección correspondiente, pero el acuerdo de expulsión deberá someterse a la decisión de los trabajadores de cada una de las secciones que integren el sindicato.

c) El trabajador afectado será oído en defensa, de conformidad con las disposiciones contenidas en los estatutos.

d) La asamblea conocerá de las pruebas que sirvan de base al procedimiento y de las que ofrezca el afectado.

e) Los trabajadores no podrán hacerse representar ni emitir su voto por escrito.

f) La expulsión deberá ser aprobada por mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros del sindicato.

g) La expulsión sólo podrá decretarse por los casos expresamente consignados en los estatutos, debidamente comprobados y exactamente aplicables al caso;

Esta parte está íntimamente ligada con la llamada cláusula de exclusión a que se refiere el artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo, que establece la posibilidad de que se pacte la obligación del patrón de separar del trabajo a los miembros que renuncien o sean

expulsados del sindicato contratante a través del procedimiento establecido en el artículo 371 fracción VII señalado.

Si bien el patrón no tiene posibilidad de interferir en la vida interna de los sindicatos quienes gozan del derecho de redactar libremente sus estatutos, reglamentos, de organizar su administración, sus actividades y formular un programa de acción, llevando a cabo en la intimidad de sus asambleas conforme a los procedimientos que fijen los estatutos, el trabajador expulsado sí esta legitimado y tiene derecho para exigir que se cumpla con el procedimiento respectivo e incluso puede demandar la inaplicabilidad o la nulidad de la sanción.

En otras palabras, el empleador tiene que separar al trabajador expulsado por el sindicato sin que pueda exigir que se le demuestre que se ha incumplido con el procedimiento correspondiente, pero desde luego este derecho sí lo tiene el trabajador y existen muchísimos precedentes en los que se obliga al sindicato sancionador a reparar el daño; devolver las cosas a su estado original dejando sin efecto la expulsión e incluso a pagar salarios caídos bajo la figura de "daños y perjuicios", generados por el tiempo que deje de laborar el afectado.

Del mismo modo, en cumplimiento de sus estatutos, el sindicato deberá tener determinadas las condiciones de admisión de sus miembros, y esto va de la mano con la posibilidad que tienen las partes, de pactar en el Contrato Colectivo la obligación del empleador para solo admitir como trabajadores a miembros del sindicato titular de dicho Contrato.

A este respecto el artículo 154 de la Ley del Trabajo establece que en caso de existir este tipo de cláusulas identificadas como "de admisión", tendrá preferencia para ocupar una vacante la persona a quien corresponda de acuerdo con las disposiciones del propio Contrato Colectivo y del Estatuto Sindical, naciendo así el legítimo derecho de un trabajador para exigir o hacer valer la preferencia de derechos sobre otro para ser propuesto como trabajador.

Sobre este particular, el empleador no tiene ninguna posibilidad de revisar el cumplimiento de los estatutos del sindicato, puesto que ello sería un acto de injerencia prohibido por la ley de conformidad con el artículo 133 fracciones IV y V que a la letra dicen;

ARTÍCULO 133.- *Queda prohibido a los patrones:*

IV.- Obligar a los trabajadores por coacción o por cualquier otro medio a afiliarse o retirarse del sindicato o agrupación a que pertenezcan, o a que voten por determinada candidatura;

V.- Intervenir en cualquier forma en el régimen interno del sindicato;

Es claro que la elaboración de los Estatutos y la necesidad de establecer

procedimientos para la admisión y expulsión de sus asociados constituyen una parte muy importante del régimen interno del sindicato y por ello el empleador no puede intervenir y en cambio sí puede hacerlo el trabajador que se sienta afectado o lesionado en sus intereses, incluso por no ser admitido al sindicato a pesar de reunir los requisitos que establecen los Estatutos o siendo ya miembro del sindicato, por no ser propuesto para trabajar, no obstante tener mejores derechos para ello.

En caso de resultar procedente la reclamación de un trabajador que se encuentre en los supuestos señalados en el párrafo anterior, el responsable y obligado a resarcir los daños causados será el propio sindicato.

A este respecto el artículo 3 de la Ley Federal del Trabajo protege a los trabajadores para que no puedan ser excluidos, discriminados o distinguidos por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

En algunas legislaciones locales, como por ejemplo en el D.F., brindan esta misma protección al extremo de considerar como delito la discriminación que atenta a la dignidad de las personas, cuando a través de esta se nieguen o restrinjan derechos laborales (artículo 206 fracción III del Código Penal para el Distrito Federal).

Es claro que el trabajador cuenta con derechos y protecciones suficientes respecto de su admisión en un sindicato y su posible postulación como trabajador así como a que se le sujete a un procedimiento basado en la Ley y en los Estatutos en caso de expulsión.

Resulta evidente que el contenido del artículo 395 de la Ley Federal del Trabajo no tiene como fin el limitar a los trabajadores en los derechos de sindicalización y mucho menos al trabajo, por el contrario pretende defender los derechos de los trabajadores relativos a su participación activa para formar sindicatos con legítima representación, y así lo propone el legislador, en la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo que entro en vigor en el año de 1970 al referirse al citado artículo 395 cuyo texto aún sigue vigente, estableciendo:

*El artículo 395 se ocupa de las cláusulas de exclusión se modificó la disposición de la Ley vigente que se refiere a la cláusula de admisión **a fin de evitar alguna maniobra que en ocasiones se ha utilizado en contra de los sindicatos**: se dispone que la cláusula surtirá efecto para todos los trabajadores que ingresen a la empresa con posterioridad a la fecha en que el sindicato solicitó la celebración del Contrato Colectivo y la inclusión en él de la cláusula de admisión exclusiva de sindicalizados.*

Como puede verse en el ánimo del legislador está la protección del derecho de los trabajadores a la sindicación y a proteger a esta institución a través de la representación legítima y mayoritaria de los propios trabajadores, previendo así la posibilidad de incorporar en los Contratos Colectivos de Trabajo las cláusulas de seguridad, y así las cosas el texto definitivo quedó como sigue:

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

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

Lo cierto es que en la práctica, tras de esta reforma, los privilegios del sindicato, como los denomina la Ley, eran utilizados con cierta frecuencia, hasta que el Poder Judicial, a través de resoluciones derivadas de controversias en las que los sindicatos que por motivo de la expulsión solicitaron al patrón la separación de un trabajador, haciendo efectiva la llamada cláusula de exclusión, determinó que en caso de reclamación del afectado, correspondía a los sindicatos probar en juicio que en efecto cumplió cabal y puntualmente con los requisitos establecidos en la propia Ley específicamente en el artículo 371 fracción VII referido, así como con los procedimientos determinados en los estatutos que rigen la vida interna de dichas Asociaciones.

Estos criterios generaron que los trabajadores afectados obtuvieran resultados favorables, específicamente ante la enorme complejidad de los procedimientos determinados para expulsar o sancionar a los afiliados de un sindicato y basta ver los requisitos a que está sujeta la sanción: tiene que ser por acuerdo de una Asamblea y por causas expresamente consignadas en los estatutos; después de oír al trabajador alegando y ofreciendo pruebas y además dicha aprobación **debe ser aceptada por la mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros del sindicato**. Es evidente la complejidad del procedimiento.

Seguramente muchos sindicatos, después de ser constituidos, nunca vuelven a reunir a las dos terceras partes de sus agremiados en una Asamblea y menos si se tratan de sindicatos nacionales que pudieran contar con afiliados en los 32 Estados de la República Mexicana, salvo que existan problemas graves que lo justifiquen.

Por lo que se refiere a las cláusulas de admisión en algunas regiones, las menos, sigue haciéndose efectiva, sin embargo, en lo general, esto no es así ya que lamentablemente ante los nuevos tiempos, los sindicatos han perdido la capacidad de constituirse en verdaderas bolsas de trabajo o en las antiguas instituciones que reclutaban con gran facilidad personas en edad y circunstancias para trabajar, lo que provoca que si un empleador le solicita al sindicato con el que está vinculado que le proporcione trabajadores para cubrir determinados puestos, sencillamente el sindicato no lo hace, porque no cuenta con los medios para ello.

Así pues, en la praxis, los empleadores contratan directamente a los trabajadores y

estos inmediatamente después o muy después se afilian al sindicato.

Lo antes descrito, corresponde a la realidad actual.

Debemos así reconocer que si bien la gran mayoría o tal vez la totalidad de los Contratos Colectivos de Trabajo que existen en México tienen convenidas las cláusulas de exclusiva contratación y de exclusión, lo cierto es que en este universo, si bien se utilizan muy poco o prácticamente nada, tales cláusulas son de un enorme valor para los sindicatos y prueba de ello es que como se ha mencionado prácticamente aparece en todos los contratos, desde luego a solicitud o exigencia de dichas asociaciones, por considerarlo mas allá de una tradición y práctica arraigada, una protección de la que no se quieren desprender.

En efecto, los sindicatos consideran como un patrimonio y un derecho irrenunciable el poder contar con esta prerrogativa y sobre todo el derecho de incluir este tipo de cláusulas a los Contratos Colectivos de Trabajo, manteniendo con ellas "cierto control" sobre sus agremiados para evitar disidencias o indisciplinas que pudieran poner en peligro el pacto gremial a través de la intervención de grupos externos que logren filtrarse y de manera especial con relación a los empleadores para evitar posibles maniobras para sustituirlos, eliminarlos o tener acceso a intervenir en sus decisiones internas.

Hecho este análisis, es importante ver el texto del convenio 98 de la O.I.T. que no ha sido aun ratificado por México, a pesar de que es uno de los considerados como convenios fundamentales, mismo que establece:

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 de junio de 1949 en su trigésima segunda reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un Convenio Internacional, adopta, con fecha primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949:

Artículo 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.

Artículo 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 sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores 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 organización de empleadores.

Artículo 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

Artículo 4

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

Artículo 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.

Artículo 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.

Artículo 7

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 8

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 9

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar:

a) Los territorios respecto de los cuales el Miembro interesado se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;

b) Los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;

c) Los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los cuales es inaplicable;

d) Los territorios respecto de los cuales reserva su decisión en espera de un examen más detenido de su situación.

2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a y b del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.

3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.

4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 11, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 10

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos 4 y 5 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.

2. El Miembro, los Miembros o la Autoridad Internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

3. Durante los períodos en que este Convenio puede ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 11, el Miembro, los Miembros o la Autoridad Internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

Artículo 11

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo, quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar

este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 12

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 13

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 14

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 15

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) La ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 11, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

b) A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 16

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Como se puede observar el texto del convenio 98 no concuerda con la práctica nacional en lo relativo a la protección que debe ejercerse para evitar que el empleo de un trabajador esté sujeto a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato, puesto que bajo la convicción de fortalecer la libertad sindical y proteger la legítima representación e integración de los sindicatos, se establecieron las cláusulas, en forma facultativa, tanto de exclusión como de exclusiva contratación, lo que encierra una visión distinta, con el mismo objetivo, de proteger a los trabajadores en el ejercicio del derecho de libertad sindical, a través de caminos distintos e incompatibles.

Cambiar esta práctica, esta forma de ver las cosas o modificar la Ley para hacerla compatible con el convenio 98, en estos tiempos es complejo, por no decir es prácticamente imposible.

Por otro lado no hay que olvidar que el empleo en México, en su mayoría es creado por las micro y pequeñas empresas y en razón de su estructura y características, es difícil pensar en la posibilidad de que se celebren en este tipo de centros de trabajo nuevos Contratos Colectivos de Trabajo en los que pudiera estar erradicada esta práctica o ejercicio del derecho que confiere a los sindicatos el multicitado artículo 395 de la Ley del Trabajo.

Bajo estas condiciones, subsistirían en forma mayoritaria los Contratos Colectivos de Trabajo que ya existen y que cuentan, tienen y tendrán por siempre estas cláusulas de seguridad, se apliquen o no.

Esto no puede ser considerado como una situación preocupante ya que si bien es incompatible la forma de protección que plantea el convenio número 98 con la que adoptó la Ley Federal del Trabajo, lo cierto es que el ejercicio del Derecho de la Libertad Sindical, de sindicación y Contratación Colectiva, están plenamente garantizados por las diversas disposiciones Constitucionales y de la Ley del Trabajo señaladas como también por dicho convenio 98. Por igual la Ley prohíbe todo acto de discriminación y protege al trabajador en este sentido, con efectividad, para quienes solicitan la protección de la autoridad ante la aplicación indebida o incorrecta de las llamadas cláusulas de seguridad, obteniendo prácticamente en todos los casos resoluciones favorables, tal como se desprende del texto de las resoluciones del Poder Judicial.

Bajo estas condiciones, es evidente que no es necesario y mucho menos conveniente ratificar los convenios de la O.I.T., sin el análisis previo de que esto sea factible, y si bien hay que tratar de cubrir y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales concebidos a favor de los trabajadores, no hay que perder de vista que esto puede lograrse por distintos caminos, considerando la realidad nacional.

ANEXO 2 ANÁLISIS DEL CONVENIO NÚMERO 98 EN RELACIÓN CON LA REALIDAD NACIONAL.

Para hacer un estudio objetivo a la luz del Convenio 98 valdrá la pena repasar algunos antecedentes correspondientes a las discusiones y tomadas en el seno de la O.I.T., especialmente los trabajos preparatorios de dicho convenio y los tomados por el Comité de Libertad Sindical, para así compararlo con la Legislación del país y nuestra realidad nacional.

El convenio en cuestión, textualmente establece: “que la protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo, debe entenderse como todo acto que tenga por objeto sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que se afilie o no a un sindicato o a la de dejar de ser miembro o incorporarse como tal a un sindicato, o bien despedirlo o perjudicarlo a causa de su afiliación sindical...”

Existen reflexiones y decisiones tomadas dentro de OIT por el Comité de Libertad Sindical, como por ejemplo:

a) las que hacen una distinción entre las cláusulas de seguridad sindical en dos campos: las permitidas por la Ley; las impuestas por la Ley (léase 259. o informe, caso No. 1385 Nueva Zelandia, Párrafo 551);

b) se rescata de las discusiones preparatorias del convenio número 98 que dentro de su espíritu es admisible la existencia de las cláusulas de seguridad en virtud de convenciones colectivas voluntarias (véase 281.ver informe, caso número 1579 Perú, párrafo 65).

c) 330 Cuando se encuentran en vigencia cláusulas de seguridad sindical que exigen la afiliación a una organización dada como condición para obtener trabajo, puede producirse una discriminación injusta **si se establecen condiciones irrazonables para la afiliación** de las personas que lo soliciten (véase recopilación de 1985, párrafo 249).

El Comité considera que “puede” producirse una discriminación si es prácticamente imposible afiliarse al sindicato, sin embargo puede interpretarse que esta no se daría si existe en la contratación colectiva voluntaria la cláusula de seguridad relativa a la exclusiva contratación, aún en el caso de que un trabajador no sea afiliado al sindicato por alguna causa razonable y consecuentemente no pueda laborar para un empleador.

Estos criterios “aparentemente laxos” que conciben la existencia de cláusulas de seguridad sindical siempre que provengan del acuerdo de las partes y formen parte de la Contratación Colectiva de acuerdo con la legislación aplicable, en realidad no lo son puesto que de manera directa, a través de los criterios señalados, se restringe de manera categórica que se establezcan condiciones irrazonables para efectos de la afiliación a un sindicato, lo que es confirmado a través de otras opiniones como por ejemplo, el párrafo 330 en el que se señala categórico que: “si no es viable la afiliación a un sindicato se produce una

discriminación injusta”.

Queda así confirmado, que el criterio en el fondo, es que estas cláusulas de seguridad, no generen un acto de discriminación respecto del empleo, a través de otras formas directas o indirectas como los requisitos de sindicalización y entonces todo parece indicar que la única manera de garantizar que esta situación no cede, es mediante la existencia de la regulación correspondiente, normatividad con la que no se cuenta en México, cuya legislación deja en entera libertad a las partes para convenir o no este tipo de cláusulas sin hacer consideración alguna respecto de los requisitos establecidos por el sindicato en su régimen interno inaccesible para los empleadores.

En efecto, en el caso de México el Legislador y la Ley misma dejan prevista la posibilidad de que en los Contratos “se pueda” plasmar tanto la cláusula de admisión exclusiva de los trabajadores pertenecientes al sindicato titular como la cláusula de exclusión que tienen la misma intención, espíritu y visión que el convenio 98 que es precisamente como se explica en la exposición de motivos antes referida, el “evitar que se lleve a cabo a una maniobra en contra de los sindicatos, bien para desintegrarlos o para mermar la legítima representación” , como puede verse, se legisla en pro de la sindicación y se protege la libertad e integridad sindical, es decir que aunque aparentemente este texto contraría el del convenio, lo cierto es que en el fondo e interpretándolo correctamente, es coincidente en sus fines.

Independientemente de las consideraciones que ha hecho la Corte respecto de la constitucionalidad de estas cláusulas de seguridad, lo cierto es que las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo relativas a estos temas, están vigentes y sólo pueden ser modificadas por el Poder Legislativo, ya que de acuerdo con la propia Constitución y la Ley de Amparo, las resoluciones del Poder Ejecutivo sólo benefician a quienes las obtienen, aunque desde luego si llegan a formar jurisprudencia que es una fuente del derecho, deben ser tomadas en consideración para la resolución de otros conflictos, pero sólo en la vía jurisdiccional y en beneficio o perjuicio del particular involucrado.

Otra situación que debe analizarse del convenio es la relativa a los aspectos de injerencia a que se refiere el artículo 2 que a la letra dice:

Artículo 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 sentido del presente artículo, principalmente las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores 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 organización de empleadores.

En principio se podría decir que en lo general la legislación en México es compatible con dicho convenio, no obstante y toda vez que en la Ley Federal del Trabajo no está prohibido el que un empleador participe en el sostenimiento del sindicato, en algunas Contrataciones Colectivas, no muchas, se han establecido obligaciones económicas directas en favor de los sindicatos con lo que se puede crear cierta dependencia, y esta situación de hecho, sí puede oponerse al texto del convenio.

Esta situación, que si bien corresponde a casos aislados, no es pertinente y por ello es que debiera adicionarse a la prohibición de los actos de injerencia, que sí está contemplada en la Ley, la prohibición expresa a la participación por parte de los empleadores del sostenimiento económico de los sindicatos, sobre todo si consideramos que el objeto y fin de los Contratos Colectivos de Trabajo **es el establecer condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o mas empresas o establecimientos** y no así las relativas al **sostenimiento de los sindicatos**.

Esta modificación a la Ley Mexicana sería oportuna, congruente y pertinente.

El artículo 3 del convenio 98 establece supuestos en los que no se encuentra México, es decir, no existen condiciones que generen la necesidad de crear organismos específicos para garantizar el respeto al derecho de sindicación, ya que a través de la legislación vigente, de los Tribunales y autoridades administrativas que forman parte del sector laboral está más que garantizado este derecho y existen las vías para ejercer las acciones correspondientes en caso de que se pretendan violar los mismos.

El punto número 4 del convenio también presenta ciertos problemas para su cumplimiento, ya que su intención es ampliar a través de las acciones de las organizaciones de empleadores y trabajadores la Negociación Colectiva, a través de la celebración de Contratos Colectivos y esto es así por lo siguiente:

- a) Como hemos expresado, la mayoría de la mediana y gran empresa está regida en sus relaciones obrero-patronales por Contrato Colectivos o Contratos Ley.
- b) Lamentablemente por las condiciones económicas del país, el empleo está siendo generado en más de un 85% por las micro y pequeñas empresas, es decir, de hasta 5 trabajadores y en un 7% por las pequeñas empresas de hasta 20 trabajadores, según la clasificación de la Secretaría de Economía, a lo que se suma el autoempleo en el que generalmente participa la familia
- c) Estos micro y pequeños empresarios generalmente cuentan con estructuras incipientes, con relaciones personales y directas con sus trabajadores y normalmente su economía es limitada, por no decir precaria y prácticamente están sujetos en

cuanto a su plan de ingresos y gastos, incluido costos de mano de obra, a la Ley de la oferta y la demanda ya que no tienen acceso al crédito bancario.

- d) En estos centros de trabajo, los trabajadores no tienen interés en sindicalizarse, los sindicatos sólo se interesan en representarlos para efectos del cobro de cuotas y no así para la mejora y defensa de sus intereses y aún cuando existieran o existan, en muy pocos casos Contratos Colectivos, las condiciones económicas de estos empleadores hacen muy difícil la evolución de las condiciones económicas; por cuanto hace al resto de las condiciones de empleo, ya que los trabajadores cuentan con la enorme protección que emana de la Ley Federal del Trabajo y otras legislaciones de Seguridad Social vigiladas por las autoridades del trabajo y también con vías jurisdiccionales expeditas a las que pueden recurrir incluso solicitando y obteniendo defensoría gratuita a través de las Procuradurías de la Defensa del Trabajo.

En relación con estas micro y pequeñas empresas las cifras relativas al número de Contratos Colectivos de Trabajo no son confiables por lo siguiente:

La Ley Federal del Trabajo a partir de una sana intención de proteger los movimientos sindicales para obtener la firma de un Contrato Colectivo de Trabajo, permite el trámite de emplazamiento a huelga y del estallamiento en sí, sin necesidad de acreditar la representación de los trabajadores o la legitimación de los sindicatos para actuar.

Esto ha permitido que algunos sindicatos poco éticos, procedan a emplazar a huelga sin contar con la voluntad de los trabajadores y con el único propósito de beneficiarse directamente, desvirtuando el propósito original y generando un muy serio problema de extorsión, el que únicamente pueda preverse a través de la firma de Contratos Colectivos de Trabajo no activos, en los que no participan los trabajadores y cuyo único fin es evitar que el centro de trabajo sea emplazado a Huelga, como hemos dicho con ánimo de extorsión, y no para establecer una verdadera Contratación Colectiva a partir de la voluntad de los trabajadores.

- e) No hay duda que donde tiene cabida una verdadera Contratación Colectiva, es en las empresas consideradas como grandes de mas de 100 trabajadores y las mayores de mas de 500 trabajadores en las que está concentrado el 3% del empleo formal, y tampoco hay duda de que en la mayoría de las micro y pequeñas empresas no existen Contratos Colectivos de Trabajo activos, por las razones ya expuestas.

Estos datos coinciden con los informes estadísticos que indican:

1. Que hay registrados 48,000 Contratos Colectivos de Trabajo a nivel nacional, 40% en el ámbito Federal y 60% a nivel local.

2. Que existen registrados 1100,000 empresas, 90% consideradas como micro; 7% pequeña y 3% grandes y mayores empresas, es decir 33,000 empresas de este ultimo rubro aproximadamente, de las que la gran mayoría estarán incluidas en el dato de los 48, 000 Contratos Colectivos de Trabajo y el resto en algunas pequeñas empresas, con un sentido de protección más que de aplicación.
3. El empleo está distribuido de la siguiente forma:
 - . Población económicamente activa alrededor de 45 millones.
 - . Casi 13 millones de trabajadores (permanentes y eventuales urbanos) registrados en el IMSS.
 - . 3 millones de trabajadores registrados en el ISSSTE.
 - . 11 millones registrados como empresarios, pequeños, mediano, trabajadores autónomos y emprendedores.
 - .350 mil empleos han sido creados y registrados por año promedio.
 - .750 mil empleos rezagados por año promedio.

Aunque la OMC señala que el 40% de la población trabaja en la informalidad, lo cierto es que hay datos que indican que es cerca del 50% y hay quien afirma que es casi el 60%. Esto es la realidad.

Bajo estas condiciones, los problemas y soluciones resultado de este análisis además de los expuestos, son lo siguientes:

PROBLEMAS

- a) Prácticamente todos los Contratos Colectivos de Trabajo que hay en México tienen convenida la cláusula de exclusión así como la exclusiva contratación de trabajadores pertenecientes al sindicato titular del Contrato y esta realidad va en contra de la aplicación del convenio en sentido lato, aunque la intención de la Ley Mexicana y el convenio sea la misma, como ha se ha explicado

Si bien queda claro que a través del Comité de Libertad Sindical y del estudio general que realizó la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones presentada en la Conferencia del año 1994 como parte de los trabajos de la Comisión de Aplicación de Normas en que se trató el tema de Libertad Sindical y Negociación Colectiva, que el mencionado convenio 98 no debe interpretarse en el sentido de que su contenido: "autoriza o prohíbe las cláusulas de seguridad sindical", lo cierto es que la ejecución de las cláusulas que en este sentido se tienen pactadas de acuerdo con la Ley en la mayoría de los Contratos Colectivos de Trabajo en México puede contrariar el texto e intención específica de dicho convenio, aún cuando se persiga el mismo fin.

No obstante, insisto en que la intención del legislador al concebir el pacto de estas cláusulas de seguridad sindical es precisamente la de proteger esta institución y evitar como lo explica “cualquier maniobra o injerencia por parte de los empleadores”, es decir, se persigue un mismo fin a través de distintos caminos, a nuestro juicio incompatibles entres sí.

- b) De acuerdo con las posiciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en el estudio presentado en la 81ª Conferencia, los problemas que se presenten en relación a la aplicación del convenio en estos temas deben resolverse de acuerdo con la reglamentación y prácticas nacionales, reconociendo que más allá de la importancia que significa la ratificación de los convenios fundamentales en el caso particular del convenio 98, que desde luego sí la tiene, debe buscarse la protección del sujeto o institución jurídicamente tutelada, o sea, aún mayor relevancia el que se proteja a los trabajadores de todo acto de discriminación en perjuicio de la Libertad Sindical y fomentar hasta donde sea necesario la Contratación Colectiva, lo que a nuestro juicio significa, que puede hacerse a través de los lineamientos del convenio, o bajo cualquier otro sistema de acuerdo con las circunstancias del caso y las prácticas nacionales, siempre que esté normado, como es el caso de México.

Así las cosas y siguiendo este criterio, podemos decir que el análisis de la reglamentación y prácticas nacionales, se desprende que estas cláusulas de seguridad sindical, en efecto, han dado tranquilidad a los sindicatos, no han interferido con la Sindicación y han permitido conseguir los resultados buscados, puesto que “las posibles maniobras de injerencia por parte de los empleadores y en perjuicio de los sindicatos”, a que se refiere la exposición de motivos de la ley de 1970, son prácticamente inexistentes, en razón de la protección que se dio a través de la legislación mencionada.

Ahora bien, por lo que se refiere a los derechos de los trabajadores, en razón de la evolución de las resoluciones que se han dado en la vía jurisdiccional ante problemas derivados de la aplicación de dichas cláusulas de seguridad, podemos reconocer que a pesar de la existencia de las mismas prácticamente no se dan actos de discriminación que afecten la libertad sindical de los trabajadores, a través de la cláusula de admisión y tampoco se aplica, salvo en raras excepciones, la cláusula de exclusión.

Así podemos concluir en relación a la libertad de asociación que el cometido que persigue el convenio 98 se cumple hasta ahora; que en la mayoría, por no decir, en la totalidad de los Contratos Colectivos y Contratos Ley se tienen pactadas las llamadas cláusulas de seguridad, lo que es en sí una práctica nacional y por el otro lado se ve

totalmente lejana la posibilidad de una reforma legal especialmente que modifique estos puntos que el sindicalismo atesora y protege.

Si las prácticas del país y su reglamentación protegen y garantizan en buena medida la Libertad de Asociación y estimulan hasta donde es posible la Contratación Colectiva, ¿Qué objeto tiene ratificar un convenio cuyo texto es contrario al de la legislación y las prácticas y cuyas finalidades relativas a la Sindicalización, están cumplidas por otra vía?

- c) Para arribar a una conclusión en materia del derecho a la Negociación Colectiva hay que retomar lo que ya se dijo, en el sentido que la configuración actual del país hace que los empleos se estén generando fundamentalmente en las micro y pequeña empresa, es decir, de hasta 5 y de hasta 20 trabajadores, circunstancias en las que se hace muy difícil la existencia de la Contratación Colectiva, sobre todo si consideramos que en México la sindicación tiene como principal objetivo la contratación colectiva.

Por lo señalado en el párrafo anterior, la estimulación de la Contratación Colectiva en la conformación del empleo actual no es completamente necesaria y en donde no la hay porque no es dable y puede no ser conveniente.

ASPECTOS POSITIVOS:

- a) De ratificarse el convenio, México continuaría con la tradición internacional de estar comprometido con el respeto a las normas fundamentales del trabajo establecidas en el seno de la OIT, a través de la adopción de convenio.
- b) Apoyar el cumplimiento del convenio No. 87 relativo a la libertad sindical.
- c) Se obligaría a revisar para efectos de su modificación los artículos 395 y 415 de la Ley Federal del Trabajo a fin de ajustarlos al texto del convenio en base a sus objetivos e interpretación y acorde a lo establecido por el criterio de la Corte que ha determinado violatoria de la Constitución la cláusula de exclusión por separación.

SOLUCIONES

- a) Crear conciencia en los sindicatos respecto de los problemas de constitucionalidad que presenta la existencia y aplicación de estas cláusulas de seguridad, en función de las resoluciones que ya existen en este sentido, con el objeto de buscar la sustitución de las mismas dentro de los Contratos Colectivos de Trabajo por otras que sean viables y que estén acordes a los principios que existen en México, emanados de su constitución y reconocidos por la OIT, y de las prácticas nacionales.

- b) Hecho lo anterior, en un proceso paulatino y de largo plazo, en la medida que se logre cambiar esta realidad sería posible revisar a su vez el contenido de los artículos 395 y 415 de la Ley Federal del Trabajo, que establecen la posibilidad de pactar las cláusulas de seguridad en los Contratos Colectivos y en los Contratos Ley respectivamente, para hacer viable su posible modificación, buscando desde luego un momento de madurez del Poder Legislativo que lamentablemente no se ve pronto.
- c) Que en razón de algunas propuestas existentes, se logre modificar la institución del Amparo tanto en la Constitución como en la Ley reglamentaria, a fin de superar la aplicación de la llamada "formula Otero", a partir de la cual las resoluciones judiciales solo benefician a quienes obtuvieron, esto en relación con aquellas Leyes o disposiciones que son declaradas inconstitucionales y que consecuentemente no pueden seguir existiendo ni aplicándose y así se resuelva en definitiva respecto de la constitucionalidad de los preceptos legales señalados en el inciso anterior, con efectos obligatorios.

Claro que este cambio legislativo requiere de un gran esfuerzo y nuevamente de la madurez de la Sociedad, del Poder Legislativo y también del Judicial, aún y cuando está en el ánimo de muchos hacer esta reforma, tampoco se ve fácil ni pronta.

Antes de concluir con este punto y a fin de que haya claridad en el análisis, resulta pertinente cuestionar y precisar algunas consideraciones formuladas por algunos miembros del sector obrero porque a nuestro juicio, no son exactas, como por ejemplo:

De la Ley Federal del Trabajo ha planteado el sector obrero: "que no hace mención expresa a la provisión de actos de discriminación que menoscaben la libertad sindical" y esto no es totalmente cierto, ya que si bien en forma específica, particular y con esas palabras no se menciona, en la citada Ley existe una protección a favor de todos los derechos de los trabajadores y al respecto, los artículos 3, 4, 5 y 358 del mismo ordenamiento establecen:

Artículo 3o.- El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

No podrá establecerse distinción entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Artículo 4o.- No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos...

Artículo 5o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público por lo que no producirá efecto legal, ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca:

XIII. Renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo.

En todos estos casos se entenderán que rigen la Ley o las normas supletorias en lugar de las cláusulas nulas.

ARTÍCULO 358.- *A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él...*

De estas disposiciones y de otras más, se desprende que la libertad sindical y de asociación están plenamente garantizadas, lo mismo que el derecho al trabajo; consecuentemente todo individuo está protegido de actos de discriminación que pudieran menoscabar estos derechos.

Sostiene también el sector obrero: "que no existe organismo de Derecho Público que expresamente se encargue de garantizar el Derecho de Sindicalización".

Sobre este particular, en primer término hay que considerar que el artículo 3 del convenio 98 habla de la creación de estos organismos **cuando ello sea necesario** y evidentemente en la situación de México, considerando las instituciones con que cuenta para proteger y garantizar todos los derechos de los trabajadores y las autoridades que tiene a su cargo esta responsabilidad, tanto administrativas como jurisdiccionales, es evidente que no resulta necesario crear otro organismo adicional, que sólo generaría burocracia innecesaria, aunque si hay que reconocer que pueden perfeccionarse los procedimientos e instituciones con que ya se cuenta.

En relación a las quejas que se han ventilado en el Comité de Libertad Sindical, y que refiere el sector obrero, en primer término hay que señalar que se trata de casos aislados, que resultan de circunstancias distintas y disímolas, normalmente de conflictos en los que se recurre ante la OIT, no con el espíritu que ello presumiría, sino más bien como un recurso más para presionar al Gobierno de México o las partes involucradas, en beneficio del que no obtuvo, y para probar esto, basta ver el sentido y temática de las mismas y las resoluciones y decisiones que en relación a estos casos ha tomado el propio Comité de Libertad Sindical y no sólo el texto de la denuncia, pues ello es parcial e incompleto, ya que prácticamente no ha procedido ninguno.

Sobre todo hay que ver en realidad su simple referencia desvirtúa el análisis serio y profundo que se requiere respecto del convenio 98, analizando los puntos del conflicto y soluciones y esta referencia no hace ni una ni otra cosa.

Lo mismo discrepamos de afirmaciones hechas por una fracción del sector obrero, en

el sentido “de que no puede haber una separación entre libertad sindical, el derecho de sindicalización y la negociación colectiva”, ya que estos principios precisamente garantizan la libertad de cada sujeto respecto de su ejercicio y el intento de vincularlos prácticamente hace sentir que al ejercer uno de estos derechos, se está necesariamente obligado a ejercer el otro, lo que sería un contrasentido a la protección de las libertades del ser humano que permiten escoger estos principios en forma individual o vinculada, pero siempre voluntariamente y no necesariamente como una consecuencia equivalente a una obligación.

Por último y tomando en consideración que uno de los objetivos de este punto es el de señalar las **dudas** que pudiera haber respecto del convenio número 98, más que un cuestionamiento, consideramos necesario hacer una reflexión entre lo que dice el convenio número 98 y lo que el comité de libertad sindical ha interpretado:

En efecto, como se desprende de las opiniones ya referidas, el Comité de Libertad Sindical, en base a lo señalado en los trabajos preparatorios del convenio 98 y sus discusiones, ha considerado que la admisibilidad de las cláusulas de seguridad en virtud de convenciones colectivas están a la elección de los Estados ratificantes y por tanto si están autorizadas en un país, **se pueden** considerar congruentes con los principios y normas de la OIT **en materia de libertad sindical**. Queda confirmado lo anterior con la declaración hecha por la Comisión de Relaciones de Trabajo del año de 1949 en el sentido de que, el convenio no autoriza o prohíbe las cláusulas de seguridad.

No obstante lo anterior, sea la intención del convenio prohibir o no las cláusulas de seguridad, lo cierto es que en forma imperativa establece: “que debe protegerse a los trabajadores de todo acto de discriminación especialmente en aquellos que tengan por objeto sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o despedirlo a causa de su afiliación sindical y esto es la esencia del convenio.

Entonces, si bien pudiera concebirse la aceptación de la existencia de las cláusulas de seguridad sindical en los Contratos Colectivos, lo cierto es que estas cláusulas de acuerdo con el texto del propio convenio “no pueden estar orientadas a condicionar el trabajo con relación a su situación sindical o aceptar un despido”, situación contraria al caso de México en donde por el hecho de ser expulsado del sindicato al que pertenece como resultado de sus actividades sindicales, a solicitud del titular del Contrato Colectivo, siempre que se tenga previsto en dicho instrumento, puede ser separado de su trabajo.

Esto nos lleva a concluir que si en ejecución de este tipo de cláusulas que existen en México, se transgreden algunos de estos derechos, se estará violando el convenio 98 y consecuentemente entre tanto y de acuerdo con la Ley, los sindicatos tengan un procedimiento para expulsar a sus agremiados y tengan el derecho a exigir su separación al empleador, las practicas que se pudieran llevar a cabo en este sentido son también contrarias a dicho convenio lo que genera situaciones incompatibles, tan solo en este punto.

Resulta así un tanto engañosa la supuesta aceptación de este tipo de cláusulas que sostiene el sector obrero, ya que los efectos que pueden producir las mismas, no sólo

contrarían, violan el contenido del convenio 98 y por ello hay que tener mucho cuidado en el análisis de esta interpretación.

Peor que no ratificar un convenio de los considerados como fundamentales, es tener prácticas o leyes contrarias al mismo y más grave resultaría ratificar un convenio a sabiendas de esto.

En el caso de México revertir estas prácticas en los Contratos Colectivos puede ser muy lento y tal vez innecesario porque finalmente se están cumpliendo las disposiciones que persigue el convenio 98 y cambiar la Ley en el contexto actual, aún por razón de un compromiso internacional como sería la ratificación de este convenio, con un Congreso totalmente politizado y atomizado en su representación, tampoco es viable, por lo menos en el corto plazo.

ANEXO 3 NEGOCIACIÓN COLECTIVA.

Sobre este particular ya se ha hablado mucho a lo largo del estudio, tanto en los puntos de coincidencia como de discrepancia con el sector obrero y respecto de la Legislación que aplica en relación a la Contratación Colectiva.

Como ya se ha dicho, la Ley Federal del Trabajo, en base a los principios Constitucionales, deja en la más amplia libertad, en primer lugar a los trabajadores, para que a través de un sindicato al que decidan pertenecer voluntariamente y con el objeto de estar así organizados, solicite la firma de un Contrato Colectivo de Trabajo y de celebrarse, las partes cuentan con esta misma libertad para convenir todo aquello que consideren pertinente.

Esta libertad irrestricta para tener acceso a la Contratación Colectiva cuenta con un marco regulatorio a través del cual se establecen algunas obligaciones mínimas:

- a) La necesidad de que el Contrato Colectivo de Trabajo se celebre por escrito.
- b) Que reúna los requisitos mínimos señalados en los artículos 391 y 412 relativas al Contrato Colectivo y Contrato Ley respectivamente, que incluye la limitación de que no se establezcan condiciones inferiores a las de la Ley.
- c) El derecho de revisarlo cuando menos una vez al año en su aspecto salarial y una vez cada dos años en clausulado y salarios, sin embargo estos plazos los pueden acortar voluntariamente las partes, aunque con toda franqueza no es muy común que se cambien estos plazos.
- d) La necesidad de establecer algunas Comisiones Mixtas y hacerlas funcionar, principalmente para los efectos de determinar utilidades, cuadro de antigüedades,

capacitación y adiestramiento y seguridad e higiene, señalando libremente su funcionamiento y desde luego la posibilidad de crear cuantas más convengan.

En fin, la Contratación Colectiva en cuanto a su evolución está sujeta enteramente a la libertad de las partes, respetando la naturaleza y objetivo que es el de mantener el equilibrio de los factores de la producción. Aún cuando ambas partes pueden solicitar la revisión de la Contratación Colectiva, sólo los sindicatos tienen el derecho de hacerlo incluso a través de Emplazamiento a huelga como se viene haciendo, lamentablemente, en la gran mayoría de los casos.

Existen empresas en las que los sindicatos ante una gran madurez en su relación obrero-patronal solicitan y obtienen la revisión de sus Contratos Colectivos de Trabajo sin necesidad de emplazar a Huelga y ojala esta práctica vaya en aumento.

En relación con el convenio 98 en su punto número 4 hay que decir, que si bien nuestra Legislación no es promocional de la Negociación Colectiva en un sentido estricto, es decir porque no contiene disposiciones específicas sobre este particular, lo cierto es que la forma en que está normada la Contratación Colectiva es intrínsecamente promocional, puesto que sólo está sujeta al deseo expresado por los trabajadores organizados a través de un sindicato y/o a la voluntad de las partes.

Es sabido que el exceso de regulación lejos de garantizar el ejercicio de un derecho puede inhibirlo y entorpecerlo, por ello resulta innecesario el que se tuvieran que contar con normas específicas para estimular y fomentar el desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva. ¡Que más que la voluntad!

La posición de los empleadores con relación a los diferentes niveles de negociación pudiera decirse en una palabra es que es relajada, puesto que ha ido madurando en el tiempo tanto la forma de relacionarse entre sí, como la de los trabajadores a través de sus sindicatos con los empleadores, sin embargo, lamentablemente todavía existen muchas asociaciones sindicales que entienden por Negociación Colectiva, una forma de coacción ejercida a través de la huelga para obtener todo lo que sea posible; y con este perverso objetivo hacen uso del conflicto, desvirtuando así el verdadero sentido del derecho de huelga y de la negociación colectiva, que es mantener el equilibrio de los factores de la producción.

Lo cierto es que a raíz de las crisis recurrentes, los trabajadores organizados y los empleadores han mejorado mucho su comunicación y tras de experimentar que en efecto los negocios se cierran y los empleos se pierden se han hecho esfuerzos por flexibilizar algunos Contratos Colectivos y Contratos Ley para ser más competitivos, sin embargo aún falta mucho por hacer.

Hay que precisar que no es la intención general de los empleadores y menos un objetivo el de aprovechar las crisis para "precarizar la relación laboral", como injustificadamente lo señalan algunos grupos radicales con fines distintos a los que pudieran

significar un beneficio para México, así lo interpreten. Las acciones que se han venido tomando para permitir que las empresas compitan ante los efectos de la mundialización, resultado de la apertura de fronteras, han sido necesarias ya que peor sería no hacer nada y sólo esperar el fin, en perjuicio de los empleos y de la economía del país y de todos los mexicanos.

Se podría dar un buen paso si se logra profesionalizar las Negociaciones Colectivas, a través del análisis de datos económicos, confiables, proporcionados por el Estado en relación a los aspectos macroeconómicos de las distintas industrias del país, de su situación actual y sus perspectivas, ya que aunque estos trabajos se vienen haciendo en algunas industrias organizadas, en algunos ramos resulta imposible y en otros incosteable.

Si se contara con estos elementos de juicio en un ámbito de confianza y de credibilidad, las negociaciones colectivas se facilitarían en la parte económica, los trabajadores quedarían menos inconformes y dejaría de responsabilizarse a los empleadores y a los sindicatos de la situación económica de gran parte de las personas que viven solo de su salario.

Una muestra de progreso es que algunos sindicatos solicitan y obtienen su revisión contractual sin necesidad de emplazar a Huelga, lo que significa un voto de confianza al empleador y a la madurez de la relación.

Lo que en México sería un parte aguas es que se modificara la Ley para el efecto de evitar los ya muy analizados "Emplazamientos a Huelga por extorsión" (bajo el pretexto de solicitar la firma de un Contrato Colectivo de Trabajo), ya que con ello se erradicarían de plano los Contratos Colectivos no activos, conocidos como "de protección".

De esta manera también se evitaría la proliferación que ha habido de sindicatos por la razón de que ha resultado ser un buen negocio y entonces los "dirigentes", muchos de ellos sin convicción laboral, se dedican a explotar "la patente de corso" que tienen para sacar provecho de los empleadores y de los trabajadores a quienes ni representan ni benefician y más bien los perjudican.

Resulta indispensable acelerar la modernización de los Contratos Colectivos y de los Contratos Ley existentes, que fueron creados en un México distinto, con una economía cerrada, proteccionista, que permitía aumentos irresponsables, sin límite ni medida, cláusulas onerosas, otras muchas improductivas que van en contra de la flexibilidad, de la competitividad, como es el caso de algunos sistemas de pensiones, y que desde luego están golpeando severamente al empleo y a la economía nacional.

Para efectos y bajo el marco de la Nueva Cultura Laboral, el Gobierno Federal debe estimular y fomentar a esta modernización, en particular de aquellos contratos que provienen de épocas distintas a las que hoy vivimos ya que si bien como lo reconoce el sector de los trabajadores, algo se ha avanzado en esto, pero falta mucho por hacer.

CONCLUSIONES

(DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DE LOS ANEXOS)

PRIMERA: No hay duda que el convenio 98 protege a los trabajadores de prácticas consideradas como discriminatorias y que tienen que ver con cláusulas de seguridad sindical, con el ánimo de anteponer el principio de libertad sindical.

Sobre este particular, cabe mencionar que en el propio convenio se reconoce la necesidad de “tomar en cuenta las prácticas y las reglas que se den en cada país”, con lo cual se reconoce que hay otros caminos para cumplir con estos mismos fines.

México a través del legislador y partiendo de los principios constitucionales aplicables considero también se puede proteger el ejercicio de la libertad de asociación es a través de concebir la posibilidad de establecer en los Contratos Colectivos de Trabajo las cláusulas de seguridad sindical.

Asimismo se observa que en la práctica no son utilizadas las cláusulas de seguridad sindical como un medio para menoscabar el ejercicio al derecho de la libertad sindical.

De hecho la aplicación de estas cláusulas está prácticamente erradicada tanto por las circunstancias que se presentan cuanto por el sentido de las resoluciones pronunciadas por el Poder Judicial y sus efectos.

SEGUNDA: Por lo que se refiere al estímulo y fomento que persigue el convenio para aumentar la Negociación Colectiva, como se ha mencionado, si bien en México aparentemente no hay un estímulo específico para celebrar Contratos Colectivos de Trabajo auténticos y activos, aunque sí una perversa deformación derivada del exceso de la Ley que permite que un sindicato emplace a huelga a un empleador aún cuando no represente a los trabajadores, fundamentalmente hay que considerar que la conformación económica del país y la innegable circunstancia de que los empleos son y serán en el futuro inmediato producidos por las micro y pequeñas empresas, a quienes por su naturaleza y estructura económica les es difícil acceder a la Contratación Colectiva, para concluir que existe una falta de concordancia o coincidencia entre la intención y el hecho real.

Bajo estas condiciones y por lo ya expuesto a lo largo de este estudio, se considera que no sería conveniente estimular la ratificación del convenio 98, ya que si bien sus objetivos y los sujetos e instituciones jurídicamente tuteladas, lo están en nuestra Legislación, los mecanismos determinados para tal fin son distintos e incompatibles, ya que el texto de esta no es afín con el del multicitado convenio.

No hay que olvidar que la situación del Congreso (Poder Legislativo), hará muy difícil que en los próximos años se pueda dar una reforma a la Ley Federal del Trabajo y que el cambio de las cláusulas de seguridad concebidas en los Contratos Colectivos requiere de análisis, convicción de cambio y necesariamente de tiempo.

Como podemos observar es conveniente tener presente que en México, los compromisos nacionales e internacionales, estarán siempre bajo la disposición de nuestra Carta Magna y sus leyes reglamentarias, porque las autoridades involucradas en la ratificación de los convenios o la aceptación de las recomendaciones, en nuestro concepto, tomando en consideración las experiencias de los convenios ya ratificados y las exigencias que de ahí emanan para su cumplimiento, en los subsecuentes se debe actuar con mayor inteligencia, dignidad y patriotismo, que son virtudes mayores que poseen o deben poseer nuestros gobernantes; recordando además que entre las aportaciones de México al Derecho Internacional Público también figuran las que han hecho a México

Al respecto cabe hacer las siguientes afirmaciones, las leyes en México, más que definir políticas, representan declaraciones de intención. Esto es verdad: ponen a la vista intenciones, pero lo hacen en **formulas jurídicas**, y por ello no pueden sustraerse –ni las leyes ni las autoridades- a lo que significa esa formulación: deberes del Estado. Lo dijeron con pocas palabras, muy afortunadas, los franceses de 1789: **una sociedad donde los derechos no están asegurados carece de constitución**. En términos diferentes, pero coincidentes: decimos en México **que no habría un verdadero Estado de Derecho**.

ANEXO 4

De manera especial damos a conocer el sistema aplicable para la Modificación del Proyecto de una Norma Oficial Mexicana; esta disposición merece una observación especial en virtud de que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social al emitir una norma se entiende que ha hecho todos los estudios correspondientes, luego entonces no es entendible que actualmente se haga costumbre que sus disposiciones normativas las someta a consideración, como es el caso que nos ocupa y que por su trascendencia la damos a conocer:

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

RESPUESTA a los comentarios recibidos respecto del Proyecto de Modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-022-STPS-1999, Electricidad estática en los centros de trabajo-Condiciones de seguridad e higiene, para quedar como PROY-NOM-022-STPS-2004, Electricidad estática en los centros de trabajo-Condiciones de Seguridad.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

ÁLVARO CASTRO ESTRADA, Subsecretario del Trabajo, Seguridad y Previsión Social, en cumplimiento a lo establecido en la fracción III del artículo 47, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, y 33 de su Reglamento, y en representación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por acuerdo del Titular del Ramo hecho en los términos de los artículos 5, fracción II y 7, fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y

CONSIDERANDO

Que con fecha 22 de febrero de 2008, en cumplimiento al artículo 47, fracción I de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Proyecto de Modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-022-STPS-1999, Electricidad estática en los centros de trabajo-Condiciones de seguridad e higiene, para quedar como PROY-NOM-022-STPS-2004, Electricidad estática en los centros de trabajo-Condiciones de seguridad, a efecto de que dentro de los 60 días naturales siguientes a dicha publicación, los interesados presentaran sus comentarios al Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Que como consecuencia de lo anterior, presentaron comentarios los siguientes promoventes:

- Johnson Diversey México, S.A.
- CIEN Consultores, S.C.
- Secretaría Técnica del Comité de Normalización de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, CNPMOS; Subsidiaria PEMEX Petroquímica.
- Abastecedora de Materiales Eléctricos, S.A. de C.V., AMESA; Andamios y Pararrayos, S.A. de C.V., ANPASA; Constructora de Pararrayos, S.A. de C.V., CONPASA; Franklin France de México, S.A. de C.V.; Promotora y Comercializadora de Pararrayos, S.A. de C.V.; PROCOPA, y TIGAGU, S.A. de C.V.
- Asociación de Normalización y Certificación, A.C., ANCE.
- Federación de Colegios de Ingenieros Mecánicos y Electricistas de la República Mexicana, A.C.; FECIME.

Que dentro del término previsto por el artículo 47, fracción II de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el Trabajo, procedió a estudiar los comentarios recibidos y emitió las respuestas respectivas, resolviendo incorporar las respuestas procedentes de los promoventes y como consecuencia modificar el Proyecto de Norma Oficial Mexicana señalado, por lo que se acordó solicitar a esta Secretaría la publicación de dichas respuestas en el Diario Oficial de la Federación.

Que en atención a las anteriores consideraciones y en cumplimiento a lo previsto por el artículo 47, fracción III de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se publican las respuestas a los comentarios recibidos respecto del Proyecto de modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-022-STPS-1999, Electricidad estática en los centros de trabajo-Condiciones de Seguridad e Higiene, para quedar como PROY-NOM-022-STPS-2004, Electricidad estática en los centros de trabajo-Condiciones de Seguridad.

Respuesta 1: Procede parcialmente su comentario. Se modifica el campo de aplicación para delimitar el alcance de la norma en función de las condiciones de seguridad que se deben adoptar para prevenir los riesgos generados por la electricidad estática y para dar claridad a la obligación de brindar protección a los centros de trabajo, y se adiciona un nuevo apartado 5.4, por lo que se recorre la numeración del Capítulo 5, para quedar en los siguientes términos:

2. Campo de aplicación

La presente Norma rige en todo el territorio nacional y aplica en todos los centros de trabajo donde se almacenen, manejen o transporten sustancias inflamables o explosivas, y en aquellos que por la naturaleza de sus procesos empleen materiales, sustancias o equipos que sean capaces de almacenar o generar cargas eléctricas estáticas.

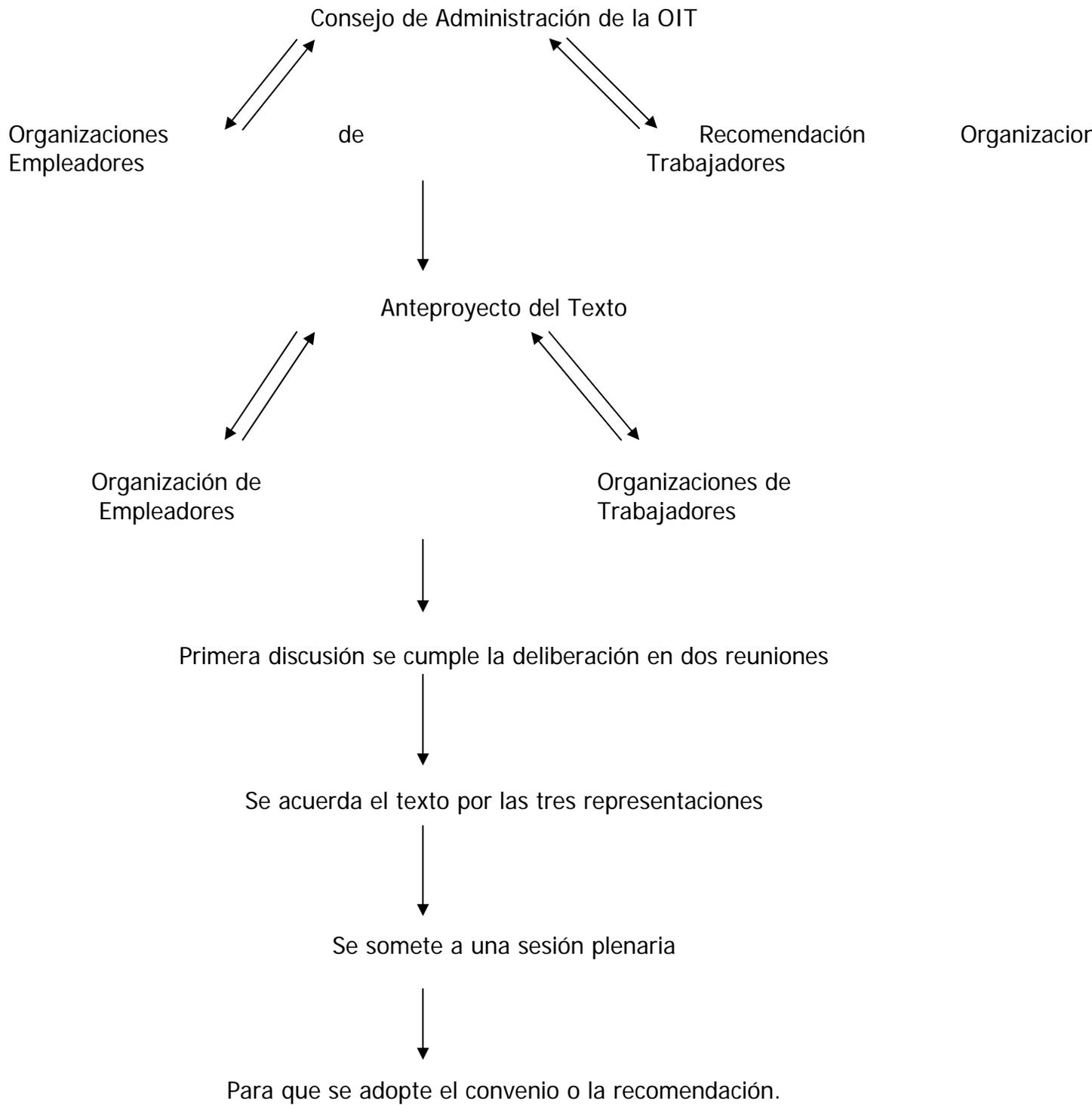
5.3 Instalar sistemas de puesta a tierra, dispositivos o equipos, como eliminadores de alta tensión, dispositivos con conexión a tierra, barras estáticas electrónicas, materiales conductivos en las bandas transportadoras o cepillos metálicos conectados a tierra, en función a los tipos de procesos e instalaciones con que se cuente, para controlar la acumulación de cargas eléctricas estáticas en instalaciones o procesos.

5.4 Instalar sistemas de pararrayos en las áreas o instalaciones de los centros de trabajo donde se almacenen, manejen o transporten sustancias inflamables o explosivas, para proteger contra descargas atmosféricas.

D.O.F. 8-AGOSTO 2008

ANEXO 5

Diagrama del Capítulo 3, corresponde al inciso 3.1



CONCLUSIONES

1.- La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización, corre el riesgo de verse frenada si las ventajas que puede aportar para los trabajadores tardan en manifestarse y si, por otra parte el público la asocia con el aumento de las desigualdades o de la precariedad.

2.- Es necesario encausar el avance de la mundialización.- Hay que asegurar un cierto paralelismo entre el progreso económico resultante de la liberación del comercio y el progreso social. Para responder a estas expectativas, la OIT debe, por su parte, asegurar una mayor universalidad en la aplicación de sus normas fundamentales y, a su vez, seleccionar mejor los temas que pueden ser objetos de nuevas formas

3.- La garantía universal de los Derechos Fundamentales, debe ser una condición indispensable para que los trabajadores puedan participar en los beneficios de la mundialización.

4.- Los Derechos Fundamentales, que deberían ser reconocidos universalmente como tales y con carácter obligatorio son entre otros: la libertad sindical y la negociación colectiva (Convenios núms.87 y 98); la prohibición del trabajo forzoso, incluido el trabajo infantil (Convenios núms.29 y 105); la igualdad de trato y la no discriminación (Convenios núms. 100 y 111); la edad mínima (Convenio núm. 138) en virtud de que revisten una importancia en particular en el contexto de la mundialización pues son los instrumentos que permiten a los trabajadores reivindicar la parte que les corresponde legítimamente del crecimiento económico generado por la Liberalización del Comercio.

5.- La ratificación de los Convenios de la OIT es voluntaria, como ocurre en el caso de cualquier tratado, no todo depende sin embargo de la buena voluntad de los estados.- de conformidad con su constitución, la OIT puede pedir a los estados que no hayan ratificado un convenio que indiquen los motivos de esa actitud.- El Consejo de Administración ha decidido ya a este respecto solicitar cada año la presentación de memorias sobre las razones por las cuales no se han ratificado los convenios fundamentales.

6.- El mecanismo de control de la aplicación de posconvenios y los principios de la libertad sindical constituye una referencia y una experiencia interesante porque permite que tanto los gobiernos como las organizaciones de los trabajadores y de empleadores puedan presentar quejas contra los estados por violación de los derechos sindicales independientemente de que esos estados hayan ratificado o no los convenios relativos a la libertad sindical.

7.- Una declaración, o cualquier otro texto de carácter solemne adoptado por la Conferencia, permitirá delimitar los aspectos esenciales reconocidos universalmente de los derechos fundamentales que deberían ser respetados por todos los miembros de la organización, hayan ratificado o no los convenios correspondientes, y establecer el mecanismo necesario para poder asegurar su promoción

8.- La OIT podría, en primer lugar, reunir y planear formalmente algunos principios esenciales que deberían guiar la acción de los estados en la materia, por ejemplo: a) la ventaja comparativa vinculada aun cierto nivel de remuneración o de protección social es legítima en la medida en que constituye un factor de crecimiento económico, siempre y cuando no se mantenga de manera artificial y no se utilice como un mero instrumento de conquista de mercados; b) además de los derechos fundamentales, hay un programa mínimo que cada estado debe esforzarse por llevar a cabo; c) de manera más general, todos los trabajadores, y no solo los que producen bienes de exportación, deberían poder beneficiarse de manera equitativa de los frutos de la mundialización; este objetivo podría plasmarse en el plano nacional mediante un mecanismo de consulta tripartita.

9.- Es de gran relevancia establecer que el Director General de un informe periódico sobre el progreso social en el mundo, seguido de un debate tripartito. De este modo, el conjunto de los Miembros de la OIT y la opinión pública en general, tanto en la esfera nacional como en la internacional, podrían apreciar globalmente y de manera objetiva los esfuerzos desplegados de cada Estado con el fin de traducir en el plano social los progresos económicos resultantes de la Liberalización del Comercio.

10.- La OIT debe esforzarse por reunir más información sobre las necesidades reales de sus mandantes, recurriendo en mayor medida a sus estructuras descentralizadas. Este tipo de información permitiría que el Consejo de Administración constituyera un repertorio más amplio de propuestas, que se actualizaría periódicamente, a fin de poder hacer una selección estratégica acorde con las necesidades del momento.

11.- Si se quiere que las recomendaciones ocupen el lugar que les corresponde, es primordial que vuelvan a considerarse como instrumentos de pleno derecho y, sobre todo, que sean objeto de un seguimiento periódico, tal como se prevé en la Constitución. Por definición, las recomendaciones no imponen obligaciones, pero pueden influir no obstante de manera considerable en la Política y la Legislación sociales, a condición de que sean objeto de un verdadero y eficaz seguimiento, lo cual no se ha hecho hasta ahora.

12.- Es imperativo que la OIT disponga de un mecanismo auto corrector de sus convenios y recomendaciones que permita comprobar su impacto y su pertinencia y sacar conclusiones para el futuro. Mediante esta evaluación se procuraría valorar no solo el progreso realizado con respecto al objetivo específico del instrumento, si no también los posibles efectos colaterales o perjudiciales del mismo en relación con otros objetivos de la OIT, por ejemplo, el relativo al empleo. Incumbiría al Consejo de Administración, llegado el caso, elegir el órgano y el método apropiados para llevar a cabo dicha evaluación.

13.- En toda relación de trabajo existen complejos y devastadores efectos, por ello para contrarrestarlos, debemos tener presente un estudio que nos permita analizar que en lugar de trabajo converge la vida de las personas, los derechos laborales, la igualdad de géneros, la productividad de los negocios y la economía nacional.

14.- Uno de los objetivos principales de la OIT es el ayudar a los países a mejorar la productividad y competitividad de las empresas. En el contexto de la mundialización económica las empresas tienen que ser cada día más productivas para poder competir en el mercado. Investigaciones y servicios de asesoría en esta área tienen como objetivo crear y fortalecer las capacidades a nivel nacional y promover el concepto de productividad total.

15.- La OIT debe tener presente siempre que las mejoras en la productividad no solo debe contribuir al desarrollo económico sino también al desarrollo social. Por ello se debe prestar atención particular al reparto equitativo basado en un proceso participativo de consulta y cooperación entre empleadores y trabajadores. Las investigaciones y servicios de asesoría en el área de reestructuración son particularmente importantes. La OIT tiene un papel especial en esta área para tratar de asegurar que los procesos de reestructuración sean ejecutados en base de consultas, que tiene por objetivo, por un lado mejorar la productividad y competitividad y por otro lado limitar a la vez la pérdida de puestos de trabajo y proteger los ingresos y las condiciones de trabajo.

16.- Finalmente en toda reunión el reto debe ser ayudar a los países en todas las etapas para que aprovechen las buenas prácticas de otros países, para acelerar y extender las iniciativas eficaces en materia de prevención, asistencia, apoyo y tratamiento, manteniendo siempre la preferencia al concepto de buenas prácticas, en lugar de mejores prácticas, y reconociendo de hecho de que una práctica, por más buena que sea, no necesariamente es la mejor en todas las situaciones.

17.- El convenio emanado de la Organización Internacional es un verdadero convenio obrero-patronal, pues ha sido aprobado por los representantes de los Sindicatos de México y por los representantes de los patronos, también de México, y en todo caso, si el Poder Legislativo mexicano se opusiera, seguramente su actitud iría en contra de sus propios representantes obrero patronales.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, S.A., México 1997.
-Derecho Internacional Público, Segundo tomo. Editorial Porrúa, S.A., México. 1992.
- 3.-BARROSO FIGUEROA, José., Derecho Internacional del Trabajo Editorial Porrúa, S.A. México. 1987.
- 4.-CANTÓN MOLLER, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho Internacional del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México 1978.
- 5.-CLIMENT BELTRÁN Juan B. Ley Federal del Trabajo, Comentarios y Jurisprudencia Editorial. Esfinge S. de R. L. de C. V. Trigésima Edición. México 2008.
- 5.-CUEVAS CANCINO, Francisco., Tratado sobre Organizaciones Internacionales. F. Editorial Jus, S.A México. 1962'
- 6.-DE LA CUEVA, Mario., Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México 1991.
- 7.-DÍAZ, LUÍS MIGUEL., Instrumentos Administrativos Fundamentales de Organismos Internacionales. Editorial UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1985.
8. EDWARD YEMIN Y ARTURO S. BRONSTEIN. Protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador. Oficina Internacional del Trabajo serie relaciones de trabajo núm. 76 Ginebra, Suiza.
- 9.- FERNÁNDEZ SARA LEGUI, Susana y Cristina Malena. La OIT en la Política Mundial. Editorial Paldos, Buenos Aires. Argentina, 1976
- 10.-FRIEDMANN, Wolfgang., La nueva estructura del Derecho Internacional Publico. Editorial Trillas, México. 1970.
- Hansenne Michel. Informe sobre el Empleo en el Mundo 1998-1999 Empleabilidad y Mundialización papel Fundamental de la Formación, Oficina Internacional del Trabajo, Publicaciones de la OIT, Ginebra, Suiza 1998.
- 11.-HINOSTROZA FERNÁNDEZ, Luis. El Movimiento Cooperativista Internacional. Editorial de la Universidad Autónoma Metropolitana. México 1989.
- 12.-Montez de Oca Luis Rivera, Compendio de Temas Laborales. 75 aniversario de la Junta

Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de México 1917-1992. Editado por la Unidad de Informática/coordinador de ediciones.

13.-ORTIZ AHLF. Loretta Derecho Internacional Público, Editorial Harla, México 1995.

14.-SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, S.A. México 1991.

La Organización Internacional, Editorial Porrúa, S.A México 1991.

15.-SEPÚLVEDA, Cesar. Derecho Internacional. Editorial Porrúa, S.A., México 1995.

16.-SORENSEN, Máx. Manual de Derecho Internacional Público Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1994.

17.-STADMUELLER, Geog., Historia del Derecho Internacional Público. Editorial Aguilar. México España 1987.

18.-TRUEBA URBINA, Alberto., Nuevo Derecho Internacional Social. Editorial Porrúa S.A., México 1990.

Derecho Social Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1978.

Nuevo Derecho Internacional Social. Editorial Porrúa, S.A., México 1979.

19.- Vega Ruiz María Luz, La Reforma Laboral en America Latina, Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Regional para America Latina y el Caribe. Ginebra, Suiza 2001

20.- Von Ihering Rudolf. El espíritu del Derecho Editorial Oxford University Press, México, S.A. de C.V Printed in México Enero de 2001.

1.-Acuerdo de incorporación de la Organización Internacional del Trabajo a la Organización de las Naciones Unidas. 1945.

2.-Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

3.-Documentos Constitutivos de la Organización Internacional del Trabajo. O.I.T. 1944.

4.-Diarios Oficiales de publicación de las Normas Oficiales de México (NOM) de La Secretaría

del Trabajo y Previsión Social. 1 Cfr. Trueba Urbina, Alberto, Barroso Figueroa José, etc.

5.- Memoria del Director General. La Actividad Normativa de la OIT en la era de la Mundialización. Conferencia Internacional del Trabajo 85ª reunión 1997. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.

6.- OIT, Departamento de Desarrollo de Empresas y Cooperativas, Entrepise, Oficina Internacional del Trabajo, CH – 1211 Ginebra 22, Suiza.

7.- OIT, Declaración de Consenso Ginebra, 15 al 17 de diciembre de 2003. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra 22, Suiza.

8.- OIT, Condiciones de Trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares, Conferencia Internacional del Trabajo 77ª reunión 1990 Ginebra, Suiza

9.- OIT (Suprema Corte de Justicia de la Nación **Seminario**) Revista Derecho del Trabajo, Ediciones la Ley, Buenos Aires, julio de 2006 Beaudonnet Xavier.

10.- OIT (Suprema Corte de Justicia de la Nación **Seminario**) Ética Jurídica de los Convenios de la OIT en el Plano Nacional. Von Potobsky Geraldo