

827
Ley



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS DE LA SINDICALIZACION
BUROCRATICA EN MEXICO**

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
SECRETARIA DE ECONOMIA
SECRETARIA DE ENERGIA Y ENERGIA
SECRETARIA DE FOMENTO ECONOMICO FEDERAL
SECRETARIA DE JUSTICIA Y FERIA
SECRETARIA DE LABORES Y PROVISIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LIGENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
FERNANDO SALVIDE VALENCIA

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1994.

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

DEDICO ESTE TRABAJO A:

A MIS PADRES:

JULIO Y GABY

**POR EL GRAN AMOR QUE ME HAN BRINDADO EN TODO MOMENTO,
Y POR QUE ADEMAS DE LA VIDA Y SU APOYO INCONDICIONAL, ME
HAN DADO UN MAGNIFICO EJEMPLO DE RECTITUD Y CONSTANCIA.**

¡GRACIAS!

A MIS HERMANOS:

SARA, SONIA Y JULIO

**QUIENES SIEMPRE HAN ESTADO A MI LADO, COLMANDOME DE
CARIÑO Y COMPRESION.**

A MI ASESOR:

LIC. OSCAR G. RAMOS ALVAREZ

**POR LA GRAN AYUDA QUE ME PROPORCIONO PARA LA REALIZACION
DE ESTE TRABAJO, Y COMO SIMBOLO DE RESPETO Y ADMIRACION.**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Y A LA FACULTAD DE DERECHO.

COMO SIMBOLO DE MI INFINTA DEUDA

ANALISIS DE LA SINDICALIZACION
BUROCRATICA EN MEXICO.

INTRODUCCION

CAPTULO PRIMERO

LA CONSTITUCION DE SINDICATOS
EN EL REGIMEN FEDERAL BUROCRATICO

I Breves Antecedentes.....	10
II. Reformas Constitucionales.....	20
III. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	28

CAPTULO SEGUNDO

EL DERECHO DE SINDICACION

I. El Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
a) Apartado "A".....	39
b) Apartado "B".....	43
II. Las Libertades de Sindicación	
a) Positiva.....	47
b) Negativa.....	48
c) De Separación.....	49
III. Los Convenios 87 y 98 de la OIT	

a) Convenio 87	51
b) Convenio 98	63
c) Situación que guarda el Convenio 98	72

CAPITULO TERCERO

EL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL

DE LA OIT

I. Ubicación y Estructura	79
II. Funciones	81
III. El caso de México	86

CAPITULO CUARTO

EL COMITE DE EXPERTOS DE

LA OIT

I. Opiniones sobre los aspectos concernientes de los Convenios 87 y 98 de la OIT	100
II. Valor de las opiniones	114
III. El caso del Amparo en México	115

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA

PRIMERA REVISION, a cargo del Sr. Lic Oscar G. Ramos Alvarez, catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho. UNAM.

SEGUNDA REVISION, a cargo del Dr. Roberto Báez Martínez, Catedrático de la Facultad de Derecho y adscrito al Seminario del Trabajo y de la Seguridad Social. UNAM.

INTRODUCCION

La importancia que en los últimos años ha ido adquiriendo el Derecho del Trabajo Burocrático, y en especial el Sindicalismo Burocrático, se ha incrementado a partir de 1960 fecha en que se adicionó el Artículo 123 de la Constitución General de la República con un nuevo apartado, el cual regula las relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores; y posteriormente en 1963, que se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE),

I. Reglamentaria del nuevo Apartado "B". Por ello, consideramos de gran utilidad hacer un breve estudio de los sindicatos de servidores públicos.

La selección del tema, también fué impulsada por la poca literatura que existe sobre el mismo, pues en la mayoría de los casos los autores señalan que constituye un régimen de excepción, que casi nunca es abordado.

Con la idea de hacer una aportación al sindicalismo burocrático en México, presentamos este estudio, que trata de realizar un análisis de sus principales problemas, tomando como punto de partida la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de nuestro Código Político, la cual limita considerablemente los derechos contenidos en la Constitución, e impone un régimen que presenta un claro retraso y envejecimiento, cambiando su esencia originaria de protección y reivindicación; máxime si tomamos en cuenta la Ley Federal del Trabajo, que reglamenta el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Uno de los principales objetivos de esta tesis, consiste en vincular las disposiciones de la LFTSE, con los principios sustentados por el Derecho Internacional del Trabajo, para lo cual se apoya en los Convenios relativos a la libertad sindical y la protección al derecho de sindicación, es decir, los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, los cuales constituyen la cumbre normativa de la OIT en esta materia

Gran parte de este análisis se sustenta en el primer documento aludido, que ya fue aprobado y ratificado por nuestro país, de tal manera que es ley suprema de la Nación, y de conformidad con el artículo 133 Constitucional, se encuentra en el mismo nivel jerárquico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pero las disposiciones de ambos Ordenamientos presentan grandes discrepancias, pues la Ley Reglamentaria niega la posibilidad de que exista más de un sindicato por dependencia, también prohíbe que los sindicatos se adhieran a otra organización distinta a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), y ampla la libertad de los trabajadores de separarse del sindicato al que pertenecen

Por su parte el Convenio, da la posibilidad a los trabajadores de organizar y desarrollar sus sindicatos como ellos quieran, sin imponer limitación alguna, salvo la voluntad de los propios trabajadores y el respeto a la legalidad

Nuestro estudio trata de solucionar el problema de las discrepancias que existen entre la LFTSE y el Convenio 87, basándose para ello en el principio denominado *in dubio pro operario*, que significa que se deberá aplicar la norma que más beneficie al trabajador; llegando a la conclusión que es procedente el juicio de amparo desde dos puntos de vista, en primer lugar, contra la indebida aplicación del convenio, y como otra opción, por la inconstitucionalidad de la Ley Reglamentaria, que viola el contenido de los

preceptos 9 y 123 apartado B, fraccion X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, sin soslayar que México tiene que retomar nuevos caminos en la legislación burocrática, ya que es el sustento de la vida del Estado, incorporando a ésta los principios contenidos en los Convenios Internacionales, de manera que los laboriosos regidos por el apartado "B" del artículo 123 de nuestra Ley Suprema, puedan gozar de un verdadero régimen sindical libertario.

CAPITULO PRIMERO

LA CONSTITUCION DE SINDICATOS **EN EL REGIMEN FEDERAL BUROCRATICO**

Sabemos que es a través del Derecho Colectivo del Trabajo, como los empleados públicos pueden lograr el establecimiento de condiciones laborales que les permitan vivir dignamente, y sólo agrupados en sindicatos podrán negociar mejor sus condiciones generales de trabajo, además, cuando así sea necesario, ejercitar con más eficacia su derecho a la huelga, ya que la vida potencial del sindicato es la actividad laboral, de la cual nace y para la cual vive

Pero el Derecho Colectivo del Trabajo Burocrático no apareció espontáneamente. Los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, han tenido que luchar a lo largo de muchos años para alcanzar, en primer lugar, el reconocimiento de su calidad de trabajadores, consecuentemente ser regidos por el Derecho del Trabajo, y en segundo, el establecimiento de normas que regulen su actividad laboral y la forma de defender sus intereses, e incluso lograr que les sean garantizados esos derecho a nivel Constitucional, como a los empleados del régimen general, al igual que la promulgación de su Ley

Reglamentaria

I. BREVES ANTECEDENTES

Siendo el Estado la organización política del pueblo, que estructura el poder público, pero que no es un organismo vivo, sino un ente abstracto de naturaleza social y jurídica¹, necesita para dar servicio a los ciudadanos, y para funcionar adecuadamente del concurso de personas de muy diversas profesiones u oficios, tal es el caso de abogadas, ingenieros, contadores, mecanógrafos, personal administrativo y de limpieza, carpinteros, etc

Generalmente a este personal que labora para el Estado "se le conoce como "Burocrata", del que se han derivado "Burocracia y Burocrático" cuya raíz del Griego "Burrus", que significa un color obscuro, durante el siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela obscura "Bure", de donde vino el llamar a los más importantes "Bureau" Parece ser que algún ministro Francés utilizó la palabra "Bureaucratie" para designar a las oficinas gubernamentales y desde allí se generalizó el uso al mundo en general"².

Las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos dieron comienzo en la Edad Media, ya que el poder de los reyes sobre los señores feudales era cada vez mayor, de tal suerte que se requirió de personas físicas que ayudaran a desempeñar los servicios que el monarca había creado.

Lo que los historiadores conocen como "L' Ancien Régime" conservó los

¹ DE LA CUEVA, Mario El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, novena edición Ed. Porrúa, México 1984, pp.617-618 cit.

² CANTON MOLLER, Miguel Derecho del Trabajo Burocrático, Segunda edición Ed. Pac, México 1991, p.75.

principios de la Edad Media y de los primeros siglos de la Edad Moderna, donde la autoridad máxima era el rey, quien había establecido una distribución de cargos para que se desempeñara la función pública, los cuales recibían el nombre de "Oficios y Comisiones"

Los primeros nombrados eran una función permanente, delegada por el rey a una persona, "frecuentemente descendiente de la nobleza o del servicio del monarca, vitalicia en un principio y más tarde hereditaria, que proporcionaba un ingreso más o menos importante según la categoría del oficio, en tanto la Comisión, como su nombre lo indica, era una misión especial y temporal, confiada por el rey a una persona determinada, que claro está, concluía con el cumplimiento del encargo"³.

Más tarde "L' Ancien Regime" fue derrumbada por la Revolución Francesa, que en su "Declaración Suprema" señalaba en el artículo sexto que: "todos los ciudadanos, siendo iguales ante la ley, eran igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción, que la de sus virtudes"⁴, y con esto se dió por terminado el sistema medieval de los oficios y las comisiones.

El emperador Napoleón en su Código Civil, reestructuró la función pública, creando un tercer cuerpo, cuya tarea sería la administración de la cosa pública, paralelo a la milicia y a la iglesia, de los cuales tomó el principio jerárquico, sometiendo la función pública a un régimen autoritario, adjudicándose además de la Iglesia, el principio de la devoción al servicio, que evidentemente carecía de sentido democrático.

³ DE LA CUEVA, Mariano, tomo I, ob cit p. 616

⁴ Idem

Posteriormente, en el siglo XIX, tanto en Francia como en Alemania, se desarrolló una nueva teoría, en la que el Derecho Civil cedió al Derecho Administrativo la facultad de regir las relaciones Estado-Trabajadores Públicos, cuya teoría fue de Derecho Público, la cual produjo fundamentalmente dos consecuencias: la primera consistente en que la voluntad del trabajador desaparecía casi en su totalidad, y la segunda que el Estado exigiera con mayor intensidad una subordinación incondicional a sus mandamientos, en tanto el operario tenía que aceptar el principio de la devoción al servicio.

En Alemania, en el año de 1808 se consagró esta doctrina del Derecho Público, con la tesis que la función pública en todos sus aspectos era un deber de los súbditos, y el Estado tenía la potestad de llamar a los ciudadanos a dicho servicio, por lo cual se considera como un acto unilateral del Estado, en virtud de que este se adueña de la persona por medio de la abnegación y la fidelidad al servicio.

En Francia la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" como el pensamiento democrático, no solucionaron este problema de los trabajadores burocráticos, de tal manera que no pudo salir del campo del Derecho Administrativo, toda vez que el Estado imponía unilateralmente las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, ya que el ingreso al servicio determina la aplicación de la ley o reglamento, ajeno a la voluntad del trabajador, con la salvedad de que es el ciudadano quien voluntariamente ingresa al servicio ⁵

En México los servidores públicos han tenido la misma historia, en la época de la Colonia los soberanos eran quienes les seleccionaban a los servidores, basándose para ello únicamente en su voluntad, estando estos trabajadores completamente indefensos, de tal suerte que empiezan a nacer pequeñas organizaciones que solamente se

⁵ DE LA CUEVA, Mario, tomo I, ob.cit. pp. 615, 616, 619 y 620, cit.

preocupaban por cuestiones relacionadas con la seguridad social, tal es el caso del Monte de Piedad de México, que daba asistencia a los trabajadores del virreinato

Consumada la independencia y durante la vigencia de la Constitución de 1824, existieron pensiones y retiros para los obreros públicos, junto con algunas otras pequeñas ventajas para las viudas de estos. En la época de la Reforma aparecieron más prestaciones de este tipo, pero nada en relación con la estabilidad en el empleo y mucho menos con el Derecho Colectivo.

"Es en el año de 1875 que se constituye la primera Mutualidad de Empleados Públicos, que en realidad no tenía los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limitaba a la protección social, sin acción política alguna"⁶, pero era importante, porque los operarios del Estado estaban luchando en busca no solamente de la formación de sus sindicatos, sino también por la asociación que los agrupara.

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz aparece la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares, donde se incorporan algunos derechos extras para las viudas y los hijos de los burócratas

"El inicio de la Revolución Mexicana de 1910 no creó, por su situación emulsionada ninguna ordenación jurídica protectora de los servidores públicos. Breves intentos se iniciaron en 1911 para reconocer los derechos adquiridos por los burócratas en atención a su antigüedad, así fue el Proyecto de Ley del Servicio Civil de los empleados federales presentado por los diputados Justo Sierra Jr. y Tomás Berlanga el 14 de julio de 1911 ante la cámara correspondiente, sin que hubiera sido aprobada"⁷

⁶ CANTON MOLLER, Miguel Obcit. p. 76

⁷ OLIVERA TORO, Jorge Manual de Derecho Administrativo, quinta edición. Ed. Porrúa, México 1988, pp. 317 y 318.

Es evidente que no existía ninguna ley que reglamentara la prestación de servicios al Estado, ya que se consideraban estas relaciones regidas por el Derecho Administrativo, por lo cual se normaban por ordenes, memoranda, acuerdos, circulares y otros medios comunicativos

La "Declaración de Derechos Sociales" que la Constitución de 1917 proclamó en su artículo 123, no resolvió este problema, toda vez que los laboriosos al servicio del Estado no fueron incluidos en el texto original de este precepto, pero, "conforme a la facultad concurrente que para legislar sobre la materia del trabajo, el Constituyente de Querétaro otorgó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados, estas últimas elaboraron sus leyes del trabajo"⁸ y con esto la posibilidad que alguna entidad federativa protegiera en dicha ley a sus burócratas

Situación que ocurrió en tres entidades que "reglamentaron las relaciones laborales del Estado con sus operarios. Tal es el caso de Aguascalientes, de 6 de marzo de 1928, de Chiapas, de 5 de marzo de 1927 y de Chihuahua, de 1922"⁹, pero que realmente fueron tan efímeras que no se llegaron a aplicar.

Paralelo a estas leyes, los trabajadores estatales obtuvieron otros beneficios, tales como una organización oficial al servicio de los burócratas, que era la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que apareció en el año de 1925. Posteriormente, los maestros ya agrupados, en el año de 1928, lograron obtener el Seguro Federal del Magisterio, que era de tipo mutualista

⁸ DAVALOS MORALES, José. *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*, primera edición. Ed. Porrúa, México, 1985, p. 65

⁹ *Ibidem*, p. 66

En el año de 1929, como resultado de una reforma constitucional, se obtuvo la Federalización de la Legislación del Trabajo, de tal suerte que el 18 de agosto de 1931 se expidió la primera Ley de la Materia, cuya aplicación como regla general correspondería a las propias Entidades, salvo la competencia atribuida a las Autoridades Federales del Trabajo

La Ley Reglamentaria, en su dispositivo segundo estableció que "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan", las cuales nunca llegaron a expedirse, y con ello se da un paso atrás, en virtud de quedar nuevamente desprotegidos los pocos servidores públicos que habían sido beneficiados con las leyes estatales que ya se han mencionado.

La única disposición protectora de la clase burocrática era la garantía individual contenida en el artículo quinto de la Constitución de 1917, en el sentido que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, es decir, que no podría ser un acto unilateral por parte del Estado, pero es evidente que no se protegían los derechos laborales de los servidores públicos, dejándolos en un completo desamparo legal

De tal manera que surgió la polémica consistente en determinar si el Artículo 123 Constitucional era aplicable a los empleados burocráticos, problema que resolvió la II. Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas Ejecutoras, entre las que destaca la siguiente: "Los Trabajadores al Servicio del Estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigné el artículo 123 de la Constitución ya que éste tendió a buscar el equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median entre el poder público y los

empleados que de él dependen" ¹⁰

Fue hasta el año de 1934 cuando se dio el primer paso serio de regulación de los derechos de la burocracia, ya que el Presidente Constitucional Sustituto, el General Abelardo L. Rodríguez, dictó un acuerdo administrativo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934, que rigió hasta el 30 de noviembre del mismo año, fecha que señalaba su artículo Segundo Transitorio y en la cual concluía el periodo presidencial

Aún cuando este acuerdo era de manifiesta inconstitucionalidad según sus detractores, contenía normas de gran importancia, como las de nombramiento de los trabajadores del Poder Ejecutivo, percepción de sueldos, ascensos, vacaciones y lo que era más importante, creaba comisiones del servicio civil, que se instalarían en las Secretarías y Departamentos de Estado, teniendo como función la de representar a los empleados en cuestiones menores, también se determinó que la separación de un trabajador solo podría llevarse a cabo por causa justificada.

Cada vez se hacía más notorio el interés de los burocratas en obtener el derecho a asociarse, de tal manera que formaron sindicatos, que posteriormente se agruparon en la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, que se formó el 8 de julio de 1935; la gran mayoría de las organizaciones de esta alianza correspondían a trabajadores del Departamento del Distrito Federal

"Esta Organización se agrega al Comité Nacional de Defensa Proletaria, del que formaban parte la gran mayoría de las organizaciones obreras de México de la que vino a nacer posteriormente la Confederación de Trabajadores de México, la conocida

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo* T. I Decima edición. Ed. Porrúa, México 1981, pp. 180

CTM¹¹.

La Alianza tuvo una vida de escasa duración, ya que logró la celebración del Congreso de Unidad, que se efectuó del 30 de agosto, al 4 de septiembre de 1936, el cual dio como resultado la creación de una organización nueva y diferente, con objetivos similares, pero a la que se adhirieron muchos trabajadores de otras dependencias, esta agrupación se denominó la Federación Nacional de Trabajadores del Estado, que formó por un corto tiempo parte de la CTM

El 27 de noviembre de 1937, siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas, fue presentado al Senado, como cámara de origen, el proyecto de Estatuto Jurídico para los trabajadores del Estado, que después de acalorados debates en ambas Cámaras fue aprobado el 5 de noviembre de 1938, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre del mismo año.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, como su nombre lo indica sólo se aplicaría a los laboriosos de la Federación, toda vez que nuestro Sistema Constitucional no permite que los Poderes Centrales intervengan en la estructura de los Locales, pero independientemente de esto, la burocracia en México había alcanzado una de sus más grandes conquistas, ya que así lograba "la sustitución de la antigua teoría de la función pública regida por el Derecho Administrativo", es decir, que "las relaciones entre el Estado y los trabajadores públicos serían relaciones de trabajo"¹², consecuentemente regidas por el Derecho del Trabajo

Este instrumento legal de 115 artículos y 12 transitorios, provocó la

¹¹ CANTON MOLLER, Miguel. *Ob cit.*, p. 171.

¹² DELA CUEVA, Mario. *Tomó I. Ob cit.*, pp. 631 y 632.

derogación del artículo segundo de la Ley Federal del Trabajo de 1931, y creo, según opinión del maestro Alberto Trueba Urbina, "preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado autolimitado en los términos del referido Estatuto"¹³

Dividido en varios capítulos contempla principios de verdadera importancia para el Derecho Laboral Burocrático, como son

a) Salían del campo del Derecho Administrativo las relaciones entre el Estado y los trabajadores públicos, además, el artículo segundo establecía que las relaciones de trabajo no se reputaban de naturaleza contractual;

b) El título tercero, con dieciocho artículos, reconocía por primera vez el derecho de los trabajadores públicos a formar sindicatos, pero se sujetó esta libertad a dos limitantes, un solo sindicato mayoritario en cada dependencia y la libertad de ingreso pero no de retiro,

c) Se reconoce el derecho de huelga, pero no podría hacerse válido este para la fijación de salarios, Únicamente se haría para conseguir el cumplimiento del Estatuto,

d) Se creó el Tribunal Federal de Arbitraje, para resolver las controversias de los servidores públicos con el Estado,

e) Se establecía que la fijación de los salarios compete exclusivamente al Poder Legislativo,

f) La discusión de las Condiciones de Trabajo se permitía, pero finalmente su fijación se haría por el titular de la unidad burocrática¹⁴

El Estatuto Jurídico del General Lázaro Cárdenas estuvo en vigor hasta el 4 de abril de 1941, fecha en que el entonces Presidente Manuel Avila Camacho, promulgó otro

¹³ TRUEBA URBINA, Alberto Nuevo Derecho del Trabajo, sexta edición, Ed. Porrúa, México 1981, p. 175.

¹⁴ DE LA CUEVA, Mario, tomo I, Ob.cit. pp. 632 y 633, cit.

nuevo, el cual siguió los mismos principios del anterior, excepto en lo relativo a los empleados de confianza, en cuyo rubro se aumentó el número de cargos

Los Estatutos de 1938 y 1941, habían resuelto muchos de los problemas de los burócratas, pero seguían siendo insuficientes, independientemente que se encontraban en condiciones de inferioridad dentro del orden jurídico mexicano, en relación con la clase laborante del país, que encontraba sus derechos mínimos en la Constitución, de tal manera que era indispensable elevar las relaciones laborales de aquellos a rango Constitucional.

El Presidente Adolfo López Mateos, percatándose de esta situación, envió una Iniciativa al Senado de la República el 7 de diciembre de 1959, en la que proponía se adicionara el Artículo 123 Constitucional, con un Apartado que contendría los principios protectores para el trabajo de los servidores del Estado. Dicha Iniciativa fue aprobada el 17 de septiembre de 1960, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de diciembre de 1960, y con ella la primera Declaración Constitucional de los Derechos Sociales de los Trabajadores Públicos.

El artículo segundo transitorio de esta actualización, establecía que mientras se elaboraba la Ley Reglamentaria respectiva, estaría en vigor el Estatuto Jurídico de 1941, de tal manera que aquella estuvo vigente hasta el día 28 de diciembre de 1963, fecha en que se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La nueva Ley Burocrática superaba la parte técnica legislativa de los anteriores Estatutos, pero en general seguía los lineamientos de estos, separándose básicamente en lo concerniente al Derecho Individual, por que en el Colectivo eran casi las mismas disposiciones

Sin embargo, históricamente ha habido logros significativos, pues los burocratas mexicanos se encuentran protegidos por ordenamientos de la misma jerarquía que el trabajo ordinario, únicamente se tienen que adecuar más a la realidad esos derechos que se les han conferido.

II. REFORMAS CONSTITUCIONALES.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, no ha sido estática, como no puede serlo, sino un documento en continuo movimiento y transformación, que se ha adecuando al cambio social del país, como resultado de la interacción constante entre la norma y la realidad; prueba de ello son las más de 35 reformas que ha tenido el artículo 123 en más de 70 años, de las cuales únicamente recordaremos las más importantes en relación con nuestro tema de estudio

Como se ha apuntado anteriormente los servidores públicos no fueron incluidos expresamente en la Declaración de Derechos Sociales de 1917, ya que "el incipiente movimiento obrero, igual que en la Europa del siglo XIX no solamente no guardaba relaciones con los trabajadores públicos, sino que más bien los miraba como los servidores de un Estado que era el instrumento de la opresión sobre la clase trabajadora y campesina; en estas condiciones, los hombres de la Revolución no pensaron y tal vez no hubieran podido siquiera imaginar, que los trabajadores públicos estuvieran regidos por la misma declaración de derechos"¹⁵.

Pero estaba abierta la posibilidad de que las Entidades Federativas,

¹⁵ Ibidem, pp 629 y 630

establecieran derechos a favor de los empleados públicos en sus leyes del trabajo, en virtud de que el preámbulo del precepto 123 de nuestro Código Positivo Federal, facultaba a todos los Estados de la República para que expidieran sus leyes reglamentarias respectivas, ya que se creía que cada Estado tenía diferentes necesidades, de tal manera que concurren con el Congreso de la Unión para legislar, según el mandato del numeral y Cuerpo de Ley Suprema referidos.

"Artículo 123. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo".

Sin embargo, "el transcurso de los años y la rápida multiplicación de leyes y otros ordenamientos laborales que regulaban de un modo más dispar los derechos de las instituciones que respondían a un mismo origen, trajeron como consecuencia que se reformara la Constitución para establecer la federalización de la legislación del trabajo"¹⁶, y con esto erróneamente se siguieron dejando indefensos a los burócratas y a merced de la Administración Pública.

Con la Federalización de la Legislación Laboral fueron motivo de actualización los dispositivos 73, en su fracción X y el preámbulo del artículo 123 constitucional, quedando de la siguiente manera:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito; para establecer el Banco de Emisión Única, en los términos del artículo 28 de esta

¹⁶ DAVALOS MORALES, José Ob. cit, p. 48

Constitución, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución "

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán..."

Hechas estas reformas la burocracia mexicana continuaba sin la protección a que ellos aspiraban, además, el Congreso los excluyó de la nueva Ley Federal del Trabajo de 1931, la cual señalaba que sus relaciones con el Estado se regirían por las Leyes del Servicio Civil, que nunca se expidieron, de tal manera que eran nombrados y removidos de sus puestos libremente y en la mayoría de los casos injustamente, ya que el numeral 89 fracción II de la Constitución, faculta al Presidente de la República para "nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y *NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS DEMAS EMPLEADOS DE LA UNION*, cuyo nombramiento o remoción no esté determinada de otro modo en la Constitución o en las leyes..."

Fue hasta los Estatutos de 1938 y 1941, que obtuvieron los empleados públicos ciertas garantías, pero que evidentemente no tenían la jerarquía del numeral 123 de nuestro Código Político, que se encontraba en la cúspide del Sistema Jurídico Mexicano, aunque cierto es, que ya se habían alcanzado algunos logros y la lucha estaba situada en el camino correcto, ejerciendo las presiones que terminarían por ser escuchadas

Así surgió el 7 de diciembre de 1959 la iniciativa que el Presidente Adolfo López Mateos envió al Senado de la República, que pretendía incorporar al Régimen

Constitucional los principios de protección para el trabajo de los servidores públicos, ya que éstos, señalaba la iniciativa, no se encontraban en las mismas condiciones de los que prestaban su servicio a la iniciativa privada, y aunque su actividad no producía lucro, colaboraban para el desarrollo de la función pública, motivo por el cual debían ser protegidos por el artículo 123 de nuestra Norma Suprema

En esta Iniciativa en realidad se proyectaba elevar a rango constitucional los principios ya establecidos en los Estatutos de 1938 y 1941, a la cuál los senadores hicieron algunas modificaciones, de forma pero no de fondo y la aprobaron por unanimidad de votos y con dispensa de trámites

La Cámara de diputados dió su primera lectura a este dictámen, el 22 de diciembre 1959, siendo aprobado por unanimidad de 120 votos, el 23 de diciembre del mismo año, después de haberle hecho una modificación a la fracción IX, que fue aceptada por los senadores el 26 del mismo mes, y turnada a las Legislaturas de los Estados para ser aprobada por éstas.

El 27 de septiembre de 1960, después de realizado el cómputo, se declaró modificado el artículo 123 de la Constitución, que sin duda es la adición más importante que ha tenido este precepto, ya que se incorporó al Régimen Constitucional a los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito y Territorios Federales ¹⁷.

El 5 de diciembre de 1960 se publicó esta reforma en el Diario Oficial de la Federación, quedando estructurado el artículo 123 con dos aptados, el "A" que correspondía al texto original, y el "B" con catorce fracciones, que se refería a los

¹⁷ CANTON MOLLER, Miguel. Ob.cit. pp. 82, 83 y 84. Cf.

burócratas, cuya redacción fue la siguiente

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán.

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo....

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

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagaran con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutara el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro,

III. Los trabajadores gozaran de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año,

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal,

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo,

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos de salario, en los casos previstos por las leyes,

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública,

VIII. Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los

ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fija la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que éste artículo les concede,

XI. La seguridad social se organizará sobre las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a su hijo. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares;

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o

venta, conforme a los programas previamente aprobados.

XII Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la Ley Reglamentaria

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

XIII Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

XIV La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza

Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social"

La fracción X de esta declaración, establece el Derecho Colectivo del Trabajo Burocrático, al consignar en términos absolutos la libertad sindical, ya que señala que los activos tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, situación que ya se venía dando, pero que ahora se eleva a rango constitucional, tal como en el régimen ordinario.

La misma fracción X, señala que los burocratas podrán hacer uso del derecho de huelga en una o varias dependencias de los poderes públicos cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este numeral consagra, estableciendo con esto una gran imposibilidad para el ejercicio de ese derecho, independientemente que la huelga no se podrá ejercer para exigir el aumento de salarios, ya que estos serán fijados en los presupuestos respectivos, según la fracción IV de la misma Declaración, por lo que es evidente que los empleados del Estado se encuentran en notoria desventaja en relación con los que son protegidos por el apartado "A" del precepto 123 de la misma Ley Fundamental

"Por reforma al artículo 43 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de octubre de 1974, desaparecieron los Territorios Federales de Baja California Sur y Quintana Roo, para adquirir la categoría de Entidades Federativas

En el mismo Decreto de reformas, se modificó el preámbulo del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional para suprimir de su redacción a los Territorios Federales¹⁸, motivo por el cual quedaron excluidos de la protección de aquel los trabajadores al servicio de las nuevas Entidades Federativas

El 8 de diciembre de 1978, "se adicionó un párrafo inicial al preámbulo del artículo 123, estableciendo el derecho al trabajo y la necesaria promoción de empleos y de la organización social para el trabajo".¹⁹

Estas dos últimas reformas modificaron el texto de la siguiente manera

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus

¹⁸ DAVALOS MORALES, José Ob. cit. p. 72

¹⁹ DE BUEN LUCZANO, Nestor Derecho del Trabajo. Tomo I, séptima edición, Ed. Porrúa, México 1990, p. 417

trabajadores ."

Finalmente, mencionaremos que en el "Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982, se adicionó la fracción XIII Bis, incluyendo a las instituciones de crédito bancarias que rigen sus relaciones laborales con sus trabajadores por este Apartado, a raíz de la nacionalización de la banca" ²⁰, aunque con motivo de la reprivatización solo se aplica al personal de la banca propiedad del Estado, a la que sigue rigiendo su respectiva Ley Reglamentaria

III LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Tal como señalaba el precepto Segundo Transitorio de la reforma que adicionó al artículo 123, con el apartado "B", se debía expedir la Ley Reglamentaria respectiva, así que el 28 de diciembre de 1963, se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que si bien superaba en cuanto a su técnica de redacción a los Estatutos anteriores, en general seguía los mismos lineamientos de éstos

Es importante señalar, que en su numeral primero va más allá que la Constitución, en virtud de hacer extensivo su régimen a algunos Organismos Descentralizados, y asentar el principio de una posible aplicación a los demás de esta naturaleza que realicen funciones de servicio público

El propósito de este trabajo no es efectuar un análisis del contenido de esta ley, solamente mencionaremos en relación al derecho individual, lo que señala el maestro

²⁰ MORALES SALHAÑA Hugo Julio y ESCOBAR SUCK Rafael Legislación Federal del Trabajo Burocrático Comentada I J Pac Mexico 1988 p. 18

Mario de la Cueva: "En los aspectos de derecho individual se siguieron los lineamientos generales de sus antecesoras, que los capítulos sobre las condiciones de trabajo poseen la misma o mayor amplitud y generosidad que sus modelos y que la seguridad social, en los casos de reparación o indemnización, son iguales a la totalidad de los ingresos que se percibían" ²¹, sin embargo, "no se protegen debidamente los derechos de la burocracia y la ejecución de los laudos es ineficaz, pues las multas a los titulares son insignificantes"²².

Únicamente nos concretaremos al análisis de los aspectos más relevantes del Derecho Colectivo, pues es en éste donde se encuentran los temas de nuestro estudio

Como habíamos mencionado anteriormente, la fracción X del Apartado "B", consigna el derecho de los trabajadores públicos de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, situación que fué reglamentada por la Ley que nos ocupa, en los siguientes términos:

En primer lugar, el dispositivo 67 nos da la definición de sindicato, que concuerda con la que a su vez establece la Ley Federal del Trabajo en su artículo 356, ya que ambas coaliciones permanentes tienen el mismo objeto, según lo establece el maestro Oscar G. Ramos Alvarez, al señalar que es "al igual que en el régimen general el estudio, el mejoramiento y la defensa de sus intereses comunes, en este caso de la dependencia de que se trate" ²³.

La diferencia radica en que los sindicatos burocráticos quedan circunscritos a solamente uno por dependencia, es decir, que se ratifican las disposiciones de los

²¹ DE LA CUEVA, Mario tomo I. Ob.cit. p. 611.

²² TRUJANA URBINA, Alberto. Ob.cit. p. 189.

²³ RAMOS ALVAREZ, Oscar G. Sindicato, Federaciones y Confederaciones en las Empresas y en el Estado. Ed. Trillas, México 1991, p. 93.

Estatutos, consistentes en sindicación única a favor del grupo de trabajadores mayoritarios, tal como lo señala el numeral 68, que asienta "En cada dependencia solo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario"

Esta disposición que permite formar una sola organización por dependencia, atenta contra el derecho de asociación que se establece en el numeral noveno de la Constitución General de la República, además de ir en contra del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre libertad sindical y derecho de asociación, que ya fue ratificado por nuestro país.

"La sindicación única se puede apreciar desde dos puntos de vista: por una parte, como antítesis del pluralismo sindical, instrumento indispensable para marchar por los senderos de la democracia y, por otra parte, como una medida para evitar que la fuerza sindical se atomice"²⁴

El mismo problema se da en cuanto a la sindicación de segundo piso, es decir, la Federación de Sindicatos Burocráticos, donde se sigue también el sistema de sindicación única, ya que en términos del precepto 78 los sindicatos sólo podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado; por otro lado existe una contradicción entre el dispositivo 84 de la Ley, que establece que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se registrará por sus estatutos y en lo conducente, por las disposiciones relativas a los sindicatos que señala esta ley, y el artículo 5 del Convenio 87 de la OIT, que señala que "los sindicatos podrán constituir Federaciones y Confederaciones", cuestión que

²⁴ DAVALOS MORALES, José Obcit, p. 90

entendemos se aparta del principio de sindicación única.

Otro punto en que la ley consigna los mismos principios de los Estatutos, es el caso del artículo 69, que establece: "Todos los trabajadores tienen el derecho de formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados".

Este es otro problema que atenta contra las garantías individuales y sociales, dejando a los burócratas en una situación de notoria desventaja, en relación con los trabajadores del régimen general, situación que trataremos con mayor amplitud en el siguiente capítulo, por lo que sólo señalaremos lo que expresa el maestro Mario de la Cueva: "Creemos que existe un caso claro de inconstitucionalidad, máxime si se considera que las disposiciones transcritas constituyen una violación grave a las libertades humanas, en el mundo democrático no parece posible que los hombres que pueden cambiar de nacionalidad, no puedan dejar de pertenecer a un sindicato, parece algo semejante a la hipótesis del matrimonio indisoluble"²⁵.

Para la constitución de un sindicato operan iguales presupuestos que en el régimen general, así como requisitos especiales. El artículo 71 dispone que para constituir una asociación de este tipo se requieren 20 trabajadores o más, y que no haya otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros, y es indispensable el nombramiento como trabajador, o figurar en la lista de raya

Todos los trabajadores, excepto los de confianza, tienen el derecho de formar parte del sindicato correspondiente. El sindicalizado que pase a ocupar un puesto de confianza, tendrá en suspenso sus obligaciones y derechos sindicales, lo que implica su

²⁵ DE LA CUEVA, Mario: tomo I. Ob cit, p. 634.

retorno a la situación anterior cuando deje el puesto de confianza, si era de base

Para organizar su vida, los sindicatos se dividen, generalmente, en sectores y secciones, los cuales por supletoriedad, atenderán las normas procedentes de la Ley Federal del Trabajo y, por analogía, se registrarán ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

Es importante agregar, que un aspecto positivo que contiene la Ley Burocrática se encuentra en el numeral 76, donde se establece que no será aceptada por el Estado la cláusula de exclusión, de tal manera que el hecho de ser expulsado de un sindicato, no significa para el trabajador la separación de su puesto.

En el Derecho Colectivo del Trabajo Burocrático, las Condiciones Generales de Trabajo, tratan de sustituir a los Contratos Colectivos. Desde luego, es de hacer notar que las primeras no tienen las mismas características del segundo, ya que no existe la posibilidad legal de la negociación colectiva, de acuerdo con lo dispuesto por el precepto 87, que dice: "Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el Titular de la Dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente, a solicitud de éste, se revisarán cada tres años".

Resulta claro, que la circunstancia, tomando en cuenta la opinión del sindicato, no significa una negociación o discusión, únicamente obliga al titular de la dependencia a escuchar los puntos de vista de aquel, pero en ningún caso a resolver conforme a dichos puntos de vista; además, que la revisión se hará cada tres años, lo cual es un término muy amplio, que no se adecúa a las necesidades que tienen los empleados del Estado

El contenido de las Condiciones Generales, según el dispositivo 88, se

identifican más "con las obligaciones de los trabajadores, sus sanciones y el desarrollo del servicio, que con sus derechos, prestaciones y mejores beneficios laborales que pudieran obtener en el transcurso del tiempo, mucho menos con las obligaciones de los titulares de las dependencias, por ausencia total de una verdadera negociación y contratación colectiva, es importante impugnar que la arbitrariedad siga privando en algunos aspectos de nuestro derecho" ²⁶.

La ley en su precepto 89 contempla la objeción que las organizaciones obreras pueden hacer de las Condiciones Generales de trabajo, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, implantando con esto una aparente protección, que no sirve de nada, como acertadamente lo señala el Dr. José Dávalos, al decir, que "el mecanismo consignado en el artículo 89 de la Ley Burocrática, por el cual los sindicatos pueden objetar substancialmente las Condiciones Generales de Trabajo, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para que este resuelva en definitiva, resulta infructuoso y no compensa en forma alguna la grave restricción que soportan los servidores públicos en materia de negociación colectiva"²⁷

En cuanto al derecho de huelga, podemos decir que la fracción X del apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución General de la República, establece la facultad que tienen los burócratas para ejercer ese derecho, pero lo limita al cumplimiento previo de los requisitos que señale la Ley Reglamentaria, y que sólo se podrá hacer uso de este *cumulo se viole de manera general y sistemática el contenido de dicho apartado*, es decir, que desde el ordenamiento constitucional es prácticamente imposible la realización de alguna huelga

²⁶ MORALES SALDAÑA, Hugo Iñigo. Ob.cit. p. 110

²⁷ DÁVALOS MORALES, José. Ob.cit. p. 94

Pero por si se llegara a dar el supuesto, la ley en su dispositivo 92 define que "Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y en los términos que la Ley establece" De tal manera que dicho numeral se complementa con el 94 que expresa "Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se viole de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 Constitucional"

De lo que se desprende que solamente se pueda estallar una huelga cuando los derechos que contiene el apartado "B" del precepto Constitucional en cita, sean violados de una manera general y sistemática por los titulares de una o varias dependencias, o sea que repite la limitación que se encuentra en la fracción X de dicho apartado

Es claro que estas disposiciones hacen nugatorio el derecho de huelga, ya que la violación que se encuentra en el último precepto aludido, se interpreta de modo que aquella es una fantasía, en virtud de que "entendemos por general, como la violación en grado superior o el incumplimiento de todos los preceptos y a todos los trabajadores, por sistemático una reiteración constante y permanente de un conjunto de principios, en contrario sensu la huelga es improcedente si tales derechos no son violados de manera 'general y sistemática'

De lo anterior se infiere, que el Estado viola el derecho universal de huelga obstaculizando su procedencia o ejercicio al establecer hipótesis normativas de difícil aplicación, permitiendo que se pase por alto las normas fundamentales cuando no sean en grado superior o permanentemente, lo cual es antijurídico y un evidente abuso de autoridad" 28

²⁸ MORALLS SAJDAÑA, Hugo Italo, ob.cit. p. 113

Apuntaremos también que la violación a las Condiciones Generales de Trabajo que no tengan relación con todo el apartado "B", no pueden ser objeto de huelga, sino de un conflicto colectivo.

Además, de todos los requisitos anteriores, existen otros que tienen el mismo grado de dificultad para ser cumplidos, tal es el caso del numeral 99, que en su segunda fracción agrega que "la huelga sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada", y con esto emerge un nuevo obstáculo para su ejercicio, dado que en cada dependencia del gobierno existe un gran número de trabajadores, repartidos por todo el país, por lo que resulta muy difícil lograr la unión de voluntades de esas dos terceras partes, y lejos de ser una garantía para los asalariados, es una protección para el Estado.

Es necesario apuntar, que el sujeto titular del derecho de huelga es la mayoría de la coalición de trabajadores, entendiéndose por tal concepto el grupo de operarios constituidos para la defensa de sus intereses comunes, no es el titular el sindicato, pero se considera a éste para los efectos de ejercitar ese derecho como una coalición permanente.

A mayor abundamiento, el dispositivo 100, señala que los trabajadores deben presentar al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones y copia del acta de asamblea en que se haya acordado la huelga, es decir, que existe un recuento previo a efecto de corroborar la voluntad de las dos terceras partes, además añade este artículo, que el Tribunal deberá correr traslado con la copia de estos documentos al titular de la dependencia, quien dispone de diez días para dar su contestación, término que es muy amplio si tomamos en cuenta que en el derecho laboral ordinario sólo se establecen 48 horas.

El Tribunal, según el numeral 101, dentro de un plazo de 72 horas, contado a partir del momento que recibió los documentos, deberá declarar si la huelga es legal o ilegal, por lo que debemos entender que existe una calificación previa y de oficio al estallamiento de aquella, evidentemente es incongruente, porque no puede calificarse una huelga que desde luego no ha estallado.

En el supuesto que se llegara a calificar de legal el movimiento de huelga, el Tribunal procederá a la conciliación de las partes, sin que se establezca un término para la celebración de la audiencia de avenimiento.

El artículo 102 nos indica, que: "si la declaración de huelga se considera legal, Por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el numeral 95 no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores". Al decir la Ley que los trabajadores podrán suspender las labores, es otra situación que nunca ha ocurrido en nuestro país, por lo cual, el Dr. Alberto Trueba Urbina le llama "el mito de la huelga burocrática", y dice que sin embargo "allí están las disposiciones legales como piezas de museo"²⁹, más aún, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha dictado un criterio en relación a esta fantasía, ya que nunca han llegado hasta ella los posibles conflictos.

Para la disolución de los sindicatos se pueden distinguir entre causas voluntarias y legales, de las primeras sólo encontramos una en el precepto 82, fracción I, que señala el voto de las dos terceras partes de los miembros que lo integran; y como causas legales existen varias, tales como que se deje de reunir el requisito mínimo de 20 miembros, que ya no sea mayoritario, y que viole cualquiera de las prohibiciones que señala esta ley, tal

²⁹ TRUEBA URBINA, Alberto. Ob.cit. p. 185.

como lo disponen los dispositivos 71, 79, 82 fracción II y 83

Creemos que las instituciones que hemos analizado en este inciso, son las más importantes en el Derecho Colectivo del Trabajo Burocrático, y en las que se encuentran más claras las desventajas de los empleados públicos, son pues lo que se conoce como la "trilogía indisoluble". "pese a que formalmente son independientes, materialmente constituyen una unidad"³⁰.

Gráficamente, el maestro Mario de la Cueva las ejemplifica como "un triángulo equilátero cuyos ángulos, todos idénticos en graduación, serían el sindicato, la negociación y contratación colectivas y la huelga, de tal suerte que ninguna de las figuras aludidas de la trilogía podría faltar, porque desaparecería el triángulo"³¹, en el caso que nos ocupa y viene a ser el eje motor de este trabajo mimeográfico, se encuentran regulados estos tres elementos, pero con tales limitaciones que en la mayoría de los casos los hacen inoperantes

³⁰ JAVALOS MORALES, José. Ob.cit. p.96.

³¹ DE LA CUEVA, Mario. tomo I. Ob.cit. pp. 638 y 639.

CAPITULO SEGUNDO

EL DERECHO DE SINDICACION

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 nos da las normas a partir de las cuales es posible la formación de organizaciones sindicales. En primer lugar, de una forma por demás clara, separa y distingue dos grandes grupos: primeramente, las aplicables y relativas a "obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo", en segundo, las aplicables a todas "las relaciones existentes entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores", pero también las relativas a los bancos de desarrollo que son propiedad del Estado

En los artículos 115 y 116 del Código Político invocado, se establecen, de manera genérica, las relaciones laborales de los trabajadores de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, con el señalamiento de que seguirán las bases del precepto 123, sin indicar conforme a qué apartado, si el "A" o el "B", por lo que aquellos resultan los dos regímenes principales.

De tal suerte que abordaremos en nuestro estudio los dos tipos principales de

organizaciones sindicales a la luz del precepto Constitucional referido, en ambos apartados, para poder determinar las diferencias y desventajas del sindicalismo burocrático, y confrontarlo con los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, que conforman la cumbre de la labor normativa de este organismo, en cuanto a la libertad y derecho de sindicación se refiere.

I. EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Sabemos que las Constitución Mexicana de 1917, fue la primera en el mundo en elevar el Derecho del Trabajo a la categoría de estatuto constitucional, al consignar en el artículo 123 los derechos laborales de la clase trabajadora, y en la fracción XVI apartado "A" el principio de libertad sindical para ambos sujetos de toda relación laboral, y posteriormente al adicionar este artículo con el apartado "B", en cuya fracción X se estableció el derecho de los funcionarios públicos a formar sindicatos.

a) Apartado "A":

Artículo 123. A...

" XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán el derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc."

Resulta evidente que la redacción de esta fracción es amplísima y extensa, lo que permite que la Ley Federal del Trabajo reglamente la sindicación en forma plural y

heterogénea, o como lo expresa Mario de la Cueva, que ello origina que la libertad de sindicación se desenvuelva en varios aspectos y que acepte incluso las más variadas formas de sindicación plasmadas en el Ordenamiento legal citado, reglamentario del precepto 123 Constitucional, regulador de la organización de sindicatos, formas que puede presentar, requisitos para su creación, etc.³²

Por otro lado, nuestra Ley Fundamental, en su enunciado les otorga a obreros y empresarios la libertad de formar sindicatos, "a pesar de que fue un derecho por el cual luchó la clase proletaria con el objeto de lograr mejores condiciones laborales, de los dueños del capital. Sin embargo, pensamos que el sentido que la Constitución de 1917 le da a la fracción XVI mencionada es que, el hombre, ante todo, es naturalmente sociable, es un ser que necesita de los demás y de la sociedad, alguien que requiere del apoyo y de la colaboración de otros para la consecución de sus metas, del logro de sus intereses. Por ello es que, toda vez que los obreros fueron los que a través de sus incansables y valientes luchas lograron que se plasmara en nuestra Constitución el principio de libertad de asociación sindical, la clase patronal no podría ser discriminada de ese derecho al otorgársele también a ellos la libertad para sindicarse"³³

Aunque en la actualidad la institución sindical es usada únicamente por los trabajadores, ya que los patrones la desdennan y tienen otros medios para defender sus intereses, tales como cámaras, uniones y coaliciones, entre las que destaca la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), que es la agrupación empresarial que más se aproxima a la estructura que deriva de la Constitución General de la República y que está reglamentada en la Ley Federal del Trabajo

³² DE LA CUEVA, Mario. *Ensayos de Derecho Mexicano (Síntesis del Derecho del Trabajo)*. Ed. UNAM, México 1965, p. 94 c f.

³³ GUTIERREZ VILLANUEVA, Reynold. *La Constitución de los Sindicatos y su Personalidad Jurídica*. Ed. Porrúa, México 1990, p. 41.

Mucho menos posible, es la formación de sindicatos mixtos, es decir, de asociaciones de trabajadores y patrones, que tuvieran como finalidad la defensa común de los intereses de una o varias profesiones, ya que la fracción XVI expresa con gran claridad, que aquellos y estas son las organizaciones de los primeros o de los segundos para la defensa de sus respectivos intereses, por lo que debemos entender que en una sociedad de economía mixta como la nuestra, no puede hablarse de intereses comunes entre el trabajo y el capital, porque cada clase tiene los propios.

La Cuarta Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria de 17 de agosto de 1932, Ampara Directo 401/28/10., Ramón Martín del Campo, precisó la idea sindical, mediante la afirmación de que la división de los sindicatos en obreros y empresariales es la consecuencia obligada de que el Derecho del Trabajo es un derecho de clase, cuyo propósito consiste en proteger a los trabajadores frente a la clase patronal, propósito que quedaría desvirtuado si se llegara a reconocer la existencia de asociaciones mixtas.³⁴

Por otra parte, la fracción XVI aludida menciona los términos de asociación profesional, sindicato y otras maneras de asociarse por medio de la palabra etcétera como sinónimo, sin embargo, si se vincula su texto con el dispositivo 356 de la Ley Reglamentaria, estos ya no son objetos análogos, en virtud de que el numeral 356, señala "Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses".

Aunque el sindicato de trabajadores o de patrones es una asociación

³⁴ DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo II decima edición, Ed. Porrúa, México 1985, p.p. 295 y 296 c.f.

profesional, no cualquiera de estas puede considerarse como sindicato, por tener este algunos elementos que lo distinguen de aquellas, tales como que tengan por finalidad la defensa de sus intereses profesionales

Nestor De Buen señala "En nuestro concepto la asociación profesional constituye, en realidad, el genero proximo y el sindicato su diferencia específica. Esto es, puede manifestarse la asociación profesional en el sindicato, pero puede expresarse también en otras formas que de idéntica manera tienen trascendencia social. Así se entiende, en nuestro concepto, del artículo 356 que define al sindicato, precisamente, como una asociación

De acuerdo a lo expuesto, aquel tendrá un significado particular como asociación profesional de clase, vinculada estrechamente al fenómeno de la lucha de clases, en tanto que las demás asociaciones profesionales podrán ser ajenas a ese fenómeno"³⁵

Pese a lo señalado, creemos que a los sindicatos se les puede llamar, indistintamente asociaciones profesionales, siempre y cuando nos refiramos a las formadas por trabajadores o patrones, que tengan como fin la defensa de sus intereses profesionales y que actúen en la lucha de clases

Finalmente, podemos concluir que del enunciado de la fracción que nos ocupa, se desprenden dos elementos. El primero, sera de tipo personal, que señala que el sindicato sólo puede estar formado por trabajadores o por patrones, pero nunca por ambos

³⁵ DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo, tomo II, octava edición. Ed. Porrúa, México 1991, p. 664

El segundo lo encontramos en la finalidad del sindicato, es decir, el de coaligarse para la defensa de sus respectivos intereses, que en el caso de los laboristas es el luchar por el mejoramiento de sus condiciones económicas a la transformación del régimen capitalista, mientras que el de los empleadores es la defensa de sus intereses patrimoniales

b) Apartado "B":

El 5 de diciembre de 1960 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma que adicionó al precepto 123 con el Apartado "B", que contenía la Declaración Constitucional de los Derechos Sociales de los trabajadores públicos, quedando estructurado con catorce fracciones, de las cuales la número X consignó, en términos que podríamos decir generales, el Derecho Colectivo del Trabajo Burocrático, al establecer

Art. 123 B...

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

En la primera parte de esta fracción se podría decir que quedó establecida la libertad sindical; nos expresamos en estos términos porque está claro que al señalar que "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse", tan sólo se establece el derecho genérico de asociación, que además ya estaba consagrado en el artículo 9 constitucional, que dice que "no se podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con

cualquier objeto lícito" y luego en el artículo 123, apartado A

Al agregar la fracción X el hecho de asociarse "para la defensa de sus intereses comunes", se puede entender que se refiere a una asociación profesional y en particular a un sindicato, que es la diferencia específica, tratándose de asociaciones profesionales

El numeral 67 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, no incurrió en el error de técnica legislativa, ya que se refiere específicamente a los sindicatos como modalidad de la asociación profesional, al establecer:

"Art. 67. Los sindicatos son asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituida para el estudio".

Lamentablemente la amplitud de la porción X permitió que la Ley Reglamentaria limitara significativamente la libertad sindical de los empleados públicos, a diferencia de la Ley Federal del Trabajo que reglamentó la sindicación con la misma amplitud de la fracción XVI del apartado "A".

Cabe señalar, que la parte que nos ocupa "sólo se refiere a sindicatos de trabajadores, es decir, omite la posibilidad de formación de sindicatos de patronos o de titulares, ya que obviamente, el Estado no necesita de esta organización para defender sus intereses, puesto que cuenta con instituciones de estudio, defensa y mejoramiento de carácter, inclusive represivos más adecuados, y eficientes que el propio sindicato"³⁶

Pero el problema del obrerismo burocrático no radica en la porción X, pues

³⁶ MORALIS SALDAÑA Hugo Italo, ob.cit. p.95

pese a ser tan amplia y, tener los errores que ya hemos comentado, consigna la libertad sindical de los empleados públicos, misma que al ser reglamentada por la respectiva (LFTSE), ha encontrado grandes limitaciones, tales como un solo sindicato mayoritario por dependencia, libertad de ingreso pero no de separación, no poder formar Federaciones y Confederaciones, ya que existe una reconocida por el Estado, etc., las cuales ya se han visto en el Primer Capítulo.

Otra situación que no podemos soslayar es la que se encuentra en la segunda parte del trozo en comento, que establece el derecho a la huelga, pero a diferencia del derecho de sindicación, la huelga es objeto de limitaciones que la hacen prácticamente imposible, pues al establecerse que únicamente podría estallar un movimiento de estos cuando exista una violación general y sistemática de los derechos que consagra el numeral 123 en su apartado "B", evidentemente se está consignando una figura de imposible aplicación, independientemente de cumplir los requisitos que determina la ley reglamentaria, que como ya sabemos son de más difícil observancia.

II. LAS LIBERTADES DE SINDICACION.

Podemos entender que la libertad de asociación, es en principio un derecho individual de cada trabajador o empresario de afiliarse a una organización sindical, o a la formación de alguna, y posteriormente se convierte en un derecho colectivo de las organizaciones sindicales, para estar en posibilidad de garantizar su existencia y poder realizar sus fines, tal como lo señala el maestro Mario de la Cueva al decir que: "la libertad sindical es, originalmente un derecho de cada trabajador, pero que los sindicatos una vez constituidos, adquieren una existencia y una realidad propias que dan origen a

nuevos derechos" ³⁷

De la fracción X del dispositivo 123, apartado "B", se desprende que el derecho de sindicación corresponde originalmente a cada trabajador, es decir, es un derecho de origen individual, en razón a que la libertad en sí es un atributo del hombre considerado como tal, y porque la persona es anterior al mismo sindicato

"La doctrina sostiene uniformemente que el derecho sindical personal consiste en la libertad para ingresar a una asociación ya existente o para constituir una nueva, en unión, claro está, de otros trabajadores, lo que presupone la obligación estatal de abstenerse de todo acto que pueda obstruir la libertad personal", ³⁸ ni imponer por ley o por acto administrativo, la obligación de sindicación, dando como consecuencia la total autonomía de las asociaciones obreras para la realización de sus fines

En nuestro Orden Jurídico no existe ninguna disposición que imponga la obligación de sindicarse o niegue este derecho, ya que el precepto 123 de nuestro Código Político en sus dos apartados, al igual que las Leyes Reglamentarias establecen la sindicación como un derecho personal del individuo.

Pero debemos entender que la libertad personal de asociación profesional, no comprende únicamente el derecho a ingresar o no a un sindicato, sino que contiene otros aspectos que hacen que su ejercicio sea pleno; y éstas son:

a) La Positiva

b) La Negativa

³⁷ DE LA CUEVA Mario tomo II, obra cit. p. 300

³⁸ Idem

C) La de Separación o Renuncia

La Libertad, como se ha dicho, puede ser

a) La Positiva.

Es, como ya hemos dicho, la facultad de ingresar a un sindicato ya existente o de concurrir a la constitución de otro, o como dice el maestro Manuel Alonso García, "que el individuo puede, siempre que reúna las condiciones necesarias para ello, y cuando así sea su voluntad ingresar libremente en un sindicato, sin que a éste le pueda ser negada la entrada al mismo".³⁹

Además esta libertad le "impone al Estado y al capital un deber de no hacer, un abstenerse de todo acto que pudiera obstaculizar el ejercicio de la libertad. Pero, como todos los derechos sociales, posee una segunda manifestación, en virtud de la cual, el Estado debe asegurar a cada trabajador el ejercicio libre de su facultad".⁴⁰

En el caso particular de la asociación profesional burocrático, el artículo 69 de la LFTSE, garantiza en su primera parte la libertad positiva, al establecer que todos los laboriosos tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente

Debemos de entender que la solicitud de ingreso es potestativa para los activos, situación que se confirma en el mismo precepto, cuando dice que una vez que obtengan el ingreso no podrán dejar de formar parte del sindicato, es decir, por un lado se otorga la libertad de elegir si se ingresa, pero por otro se cancela el derecho a retirarse de las

³⁹ GARCÍA, Manuel Alonso, Cursos de Derecho del Trabajo. Segunda ed. Ed. Ediciones Ariel, Barcelona 1967, p. 159.

⁴⁰ DE LA CUEVA, Mario, tomo II, ob. cit. p. 363.

asociación sindical.

Aunque el ejercicio de la libertad positiva por parte de los burocratas es muy limitada, en virtud que el artículo 68 señala que solo habrá un sindicato por dependencia, motivo por el cual el empleado público no tiene otra opción para elegir a cual podría adherirse, y terminan por afiliarse al único

b) La Negativa.

Suele expresarse este principio individual que se da en forma negativo, cuando se afirma que a nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato cualquiera, o a ingresar a uno determinado, tal como lo señala la Ley Federal del Trabajo y lo explica el maestro Manuel Alonso García, que es "la posibilidad de que el individuo, libremente, pueda decidir la no pertenencia a los cuadros de ningún sindicato".⁴¹

Cuando hablamos de que el hombre tiene la libertad de ingresar a un gremio, se pregona al mismo tiempo la libertad de no asociarse, es decir, que la libertad negativa es la otra cara de la libertad, ya que una asociación, únicamente puede ser reconocida, cuando descansa en el libre consentimiento de sus miembros.

Trasladando estas ideas al campo del gremio burocrático encontramos que la fracción X del artículo 123, apartado "B" y el numeral 69 de la Ley Reglamentaria precisan que los activos tienen el derecho de asociarse, pero no dicen, y mucho menos se puede desprender de estos textos, que los sindicatos ya constituidos actúen sobre los laboriosos que no quieran asociarse. Consecuentemente no se puede, ni se podrá coartar

⁴¹ GARCÍA, Manuel Alonso: ob.cit. p. 159

el derecho a ejercitar la opción negativa, ya que el principio de libertad profesional se traduce en la sentido positivo y negativo, es decir, forman una sola y la existencia de una hace obligatoria la existencia de la otra

c) La de Separación o Renuncia

Es la posibilidad que tiene el activo de separarse o de renunciar a formar parte de la organización profesional al que hubiese ingresado, o al que hubiese contribuido a formar, o como lo expresa el maestro Oscar G. Ramos Alvarez: "La libertad negativa puede ejercerse después de haber ingresado a un sindicato, para unirse a otro o a ninguno".⁴²

Es el ejercicio pleno del obrero, quien decidió ingresar a la organización sindical y que por así convenir a sus intereses ya no desea formar parte de ésta, pues como ya hemos dicho, el pertenecer a un gremio es un derecho, no una obligación, ya que esto sería tanto como cercenar la libertad individual de sindicación

Esta limitante a la libertad sindical, que debiera no existir, se encuentra plasmada en el precepto 69 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en los siguiente términos:

"Art. 69. Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueran expulsados"

⁴² RAMOS ALVAREZ, Oscar G. ob cit. p. 17

Es claro que este numeral constituye una violación muy grave a las libertades humanas, perjudicando la democracia sindical, ya que desconoce el derecho de libertad de separación o de retiro, además de ser inconstitucional, en virtud de la fracción X del apartado "B", establece claramente la libertad de asociación profesional y consecuentemente la de no sindicación y separación, es decir, "la libertad" al respecto debe observarse desde dos perspectivas: 1ª como la posibilidad de formar parte de un sindicato, y, 2ª: como la opción de no formar parte de él, quedando incluida en esta última la posibilidad de separarse en el momento que se desee.⁴³

Tal como lo describe el maestro Mario de la Cueva, al referirse a la libertad positiva, negativa y de separación: "Las tres dimensiones están indiscutiblemente unidas, pudiendo decirse que no son sino las tres formas de una misma idea: la primera es el nervio y la fuerza motora, porque si la sindicación se prohíbe, la libertad desaparece. La segunda es su corolario inseparable, pues quien está obligado a ingresar a un sindicato, tampoco es libre. Y la tercera es la consecuencia de las otras dos, pues de otra suerte, el ingreso al sindicato se convertiría en una especie de voto monástico de por vida".⁴⁴

Es importante que aclaremos que en el régimen ordinario la Ley Federal del Trabajo, en sus artículos 356, 357 y 358 garantiza la libertad de sindicación en sus tres aspectos, pero más adelante la anula en el artículo 395, al autorizar la existencia de la cláusula de exclusión de ingreso y separación. Situación muy distinta se establece en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, donde no existe la garantía plena, sobre este particular, pero el dispositivo 76 señala que no será aceptada por el Estado la cláusula de exclusión.

⁴³ DAVALOS MORALES, José, *ob.cit.* p. 91

⁴⁴ DE LA CUEVA, Mario, tomo II, *ob.cit.* p. 303

III. LOS CONVENIOS 87 Y 98 DE LA OIT

Sabemos que la Organización Internacional del Trabajo ha luchado arduamente por la protección cosmopolita de los derechos humanos en general, de la libertad sindical y de los derechos de los trabajadores en particular, ya que "todo el sistema constitucional de la OIT reposa en la idea del necesario respeto y garantía de la libertad humana, de la que la libertad sindical es un aspecto particular, especialmente señalado. Sin el respeto a esta libertad y, concretamente, sin la existencia de una real libertad sindical, no es posible concebir la consagración de los derechos económicos y sociales establecidos para obtener la justicia en materia social y laboral"⁴⁵

a) El Convenio 87

Este constituye el texto fundamental para la protección universal de la libertad sindical, estableciendo reglas de fondo, de aplicación general, que más tarde han sido elaboradas de manera más precisa por la jurisprudencia de los órganos de control de la OIT. Este documento fue ratificado por México el 26 de enero de 1950, en los siguientes términos:

CONVENIO RELATIVO A LA LIBERTAD SINDICAL
Y A LA PROTECCION DEL DERECHO DE SINDICACION
(No. 87)

La Conferencia General de la Organización del Trabajo adopta, con fecha

⁴⁵ GROS ESPIELL, Hector. La organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en La America Latina. Ed. UNAM, México 1978. p. 21

nueve de julio de mil novecientos cuarenta y ocho, el siguiente instrumento que podrá ser citado como el documento sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948

PARTE I LIBERTAD SINDICAL

Artículo 1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual este en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes

Artículo 2. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas

Artículo 3. 1.- Las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular sus programas de acción

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

Artículo 4. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa

Artículo 5. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el

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

Artículo 6. Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores

Artículo 7. La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.

Artículo 8. 1.- Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

2.- La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

Artículo 9 1.- La legislación nacional debe determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

2 - De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este

Convenio por un Miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

Artículo 10 - En el presente Convenio, el término "organización" significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tengan por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

PARTE II. PROTECCION DEL DERECHO DE SINDICACION

Artículo 11 - Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual este en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

PARTE III. DISPOSICIONES DIVERSAS

Artículo 12 - 1 - Respecto de los territorios mencionados en el artículo 15 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, enmendada por el instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1946, excepción hecha de los territorios a que se refieren los párrafos 4 y 5 de dicho artículo, tal como quedó enmendado, todo Miembro de la Organización que ratifique el presente Convenio deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo en el plazo breve posible de su ratificación, una declaración en la que manifieste:

a) los territorios de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificación,

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 que es inaplicable,

d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión

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

3.- Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, o 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 periodos en que este Convenio puede ser denunciado, de conformidad con las disposiciones del artículo 16, 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 13. 1 - Cuando las cuestiones tratadas en el presente Convenio sean de la competencia de las autoridades de un territorio no metropolitano, el Miembro responsable de las relaciones internacionales de este territorio, de acuerdo con el gobierno del territorio, podrá comunicar al Director de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que acepte, en nombre del territorio, las obligaciones del presente Convenio

2 - Podrán comunicarse al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que se acepten las obligaciones de este Convenio, y todos o más Miembros de la Organización, respecto de cualquier territorio que esté bajo su autoridad común, o por toda autoridad internacional responsable de la administración de cualquier territorio, en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de cualquier otra disposición en vigor, respecto de dicho territorio.

3 - Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos precedentes de este artículo, 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, deberán especificar en que consisten dichas modificaciones.

4 - 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.

5 - Durante los periodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 16, 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.

PARTE IV DISPOSICIONES FINALES

Artículo 14 - Las ratificaciones formales del presente Convenio serán

comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 15. 1 - Este Convenio obligara unicamente a aquellos Miembros de la Organizacion 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 16. 1.- Todo Miembro que haya ratificado el Convenio podra denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha 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 surtira efecto hasta un año después de la fecha en que haya registrado

2.- Todo miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionados en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años y, en lo sucesivo, podra denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 17. 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 llamara la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrara en vigor el presente Convenio

Artículo 18 1 - 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 sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado, de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 19 A la expiración de cada período de diez años, a partir de la fecha en que este Convenio entre en vigor, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión total o parcial del mismo

Artículo 20 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 1º siempre y cuando 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 continuara 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 21 - Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas

El numeral 2 de este Convenio tiene en primer lugar, un alcance muy amplio en lo que respecta a su campo de aplicación, ya que al referirse a los trabajadores "sin ninguna distinción", no autoriza ninguna discriminación fundada en la profesión y el empleo; "cubre tanto a los trabajadores agrícolas como a los industriales, a los independientes y a los asalariados y, contrariamente a ciertos otros textos internacionales, se extiende a los funcionarios públicos" ⁴⁶, situación que se confirma en el artículo 9 del mismo ordenamiento, donde se establecen las únicas categorías respecto a los cuales se da facultad a cada Estado para determinar en qué medida podrían beneficiarse con este Convenio, los miembros de las fuerzas armadas y la policía

Lo anterior significa, que sin discriminación alguna, los empleados públicos tienen el derecho de constituir "las organizaciones sindicales que estimen convenientes", es decir, que los burócratas tengan libertad de elección en lo que respecta a la organización sindical que desean crear o a la que desean incorporarse, de igual manera se hace referencia a la existencia de más de un sindicato, al señalarse de manera plural el termino "organizaciones sindicales", por lo que "toda disposición legislativa tendente a negar a los trabajadores la posibilidad de elegir entre organizaciones sindicales diferentes tanto a escala de empresa como a escala nacional, sería incompatible con el convenio" ⁴⁷

⁴⁶ VALTICOS, Nicolas. *Derecho Internacional del Trabajo*. Ed. Tecnos, Madrid 1977 p. 243

⁴⁷ *Ibidem* p. 244.

Pero en el sindicalismo burocrático de nuestro país, la Ley Reglamentaria del apartado B, viola categóricamente el derecho de sindicación de los empleados públicos que se consagra en el convenio 87, ya que como sabemos el artículo 68 de esta ley establece que el Estado sólo reconocerá un sindicato por dependencia.

El problema fundamental de esta disposición radica en que el sindicato único está impuesto por la ley, situación distinta sería cuando la unidad sindical se estableciera por la libre voluntad de los trabajadores, en cuyo caso no habría violación del principio de libertad sindical del convenio 87.

Por otro lado, el artículo 5 de este instrumento internacional, señala el derecho de las organizaciones de trabajadores, de constituir federaciones y confederaciones, además de poder afiliarse a las existentes, e inclusive a las organizaciones internacionales, lo que es una consecuencia necesaria del principio de libertad sindical. Añade el artículo 6 que los derechos y garantías que se proveen en favor de las organizaciones de primer grado, han de ser acordadas también a las de segundo grado, por lo que debemos entender disposiciones que en forma coactiva prohíban la formación de más de una federación o confederación.

En nuestro país la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ordena que las organizaciones sindicales burocráticas sólo podrán adherirse a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida; aunque no podemos afirmar que es una obligación de los sindicatos el de afiliarse a dicha Federación, ya que esto es potestativo. Lo que sí es cierto, es la prohibición para formar otra central, o incorporarse a otras, tales como centrales obreras o campesinas, lo que implica otra violación al Convenio 87.

Aunque apreciando en todo su sentido, el deseo del Gobierno de fomentar un movimiento sindical fuerte, evitando los efectos de una multiplicidad de pequeños sindicatos competidores entre si y cuya independencia podria verse comprometida por su debilidad, el Comité de Libertad Sindical, órgano dependiente del Consejo de Administración de la OIT, ha señalado que "es preferible en tales casos que, el Gobierno procure alentar a los sindicatos para que se asocien voluntariamente y formen organizaciones fuertes y unidas, y no que impongan por via legislativa una unificación obligatoria que priva a los trabajadores del libre ejercicio de sus derechos sindicales y viola los principios incorporados en los convenios internacionales del trabajo relativos a la libertad sindical".⁴⁸

Además, el mismo artículo 2 del Convenio que nos ocupa, consagra el derecho de constituir sindicatos "sin autorización previa", es decir, se prohíben las autorizaciones que podrian exigirse para la creación de organizaciones sindicales, así como cualquier otra regla relacionada con la constitución de tales organizaciones. Por su parte la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en su artículo 72 detalla los requisitos formales para la constitucion de sindicatos, como un acta que acredite la decisión de los trabajadores, a la que haya que anexar los estatutos o normas de vida interna, constancia del nombramiento de la mesa directiva, padrón de socios y presentar todos estos documentos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien es el encargado de hacer el registro

La autoridad registradora procederá a comprobar que no exista otra asociación sindical dentro de la dependencia y que se cuente con la mayoría de los trabajadores de dicha unidad. Circunstancias que se califican previo otorgamiento del registro y si no se

⁴⁸ Oficina Internacional del Trabajo - La Libertad Sindical - Ed. OIT, Ginebra 1972 p. 7

aprueban, el sindicato no tendrá personalidad jurídica y consecuentemente no existirá

Sabemos que el registro en sí no constituye una autorización previa, pero creemos que las formalidades que establecidos por la Ley Reglamentaria son muy complejas, ya que para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no es tan sólo la voluntad del trabajador la que cuenta para la constitución de un sindicato, situación que además viola en este caso el artículo 7o. del Convenio, que se refiere a la personalidad jurídica de las organizaciones sindicales, y se establece que la adquisición de ésta no puede estar sujeta a condiciones que limiten la aplicación del Convenio en sus artículos 2, 3 y 4.

El precepto 4 señala que no podrá ser disuelto ningún sindicato por vía administrativa, sin embargo el numeral 73 de nuestra Ley Especial dice que el registro de un sindicato se cancelará cuando lo haga otra agrupación que sea mayoritaria, lo que evidentemente es contradictorio con el texto internacional, tal como lo señala el maestro Hugo Italo Morales Saldaña, al explicar que: "el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, conoce el registro de los sindicatos burocráticos, en función administrativa, por lo que de origen está impedido para conocer de la cancelación sindical por su carácter de juez y parte; así como por su doble actividad administrativa y jurisdiccional, en violación flagrante de la independencia gremial".⁴⁹

Tenemos que puntualizar que existen coincidencias entre el Ordenamiento Internacional y la Legislación Nacional del Trabajo Burocrático, tales como el derecho que tienen los sindicatos de redactar sus Estatutos y Reglamentos, organizar su administración, formular su programa de acción y elegir libremente a sus representantes, con la salvedad que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no les

⁴⁹ MORALES SALDAÑA, Hugo Italo, ob.cit. pp. 100 y 101.

permite su reeleccion, y el Convenio no establece nada al respecto

Pero en terminos generales, en el renglon de la libertad sindical burocratica, México señala restricciones a estos derechos en la Ley de la Materia, estableciendo las limitaciones y distinciones que ya hemos comentado, al grado que los dirigentes sindicales y de la federacion oficial estan dejando de ser factor de negociacion entre la base y el Gobierno, independientemente que aquellos estan mas indentificados con el Titular de la Dependencia que con la buroeracia. Y como resultado de ello, los obreros han perdido la confianza en sus organizaciones.

Es importante hacer notar que con el ingreso de Mexico a la OIT en el año de 1931, adquirimos con ello las obligaciones y derechos de los demás miembros, y por el hecho de haber ratificado el Convenio número 87 en el año de 1950, nuestra nacion se obliga a poner en práctica sus disposiciones, tal como lo establece su dispositivo lo , además, que el numeral 11 del mismo, señala que se deben de adoptar las medidas necesarias y apropiadas para garantizar el pleno ejercicio del derecho de sindicación

b) El Convenio 98.

Este es el instrumento de la Organizacion Internacional del Trabajo, que completo la garantías previstas en el Convenio 87, y que entre ambos constituyen la cumbre normativa de dicho organismo en lo que a esta materia se refiere

CONVENIO 98 DE LA OIT.
CONVENIO RELATIVO A LA APLICACION DE LOS
PRINCIPIOS DEL DERECHO DE SINDICACION Y DE
NEGOCIACION COLECTIVA

(Ginebra, 1949)

Es claro que el objeto del Convenio 87 es el de garantizar la libertad sindical respecto a los poderes, mientras que el diverso 98, adoptado en 1949, responde, como veremos a la preocupación de salvaguardar los derechos sindicales del operario en relación a los empresarios y sus organizaciones. Aunque el mismo no ha sido ratificado por nuestro país, es importante su estudio.

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 trigésimasegunda reunión;

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 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 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 denominadas 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 5o 1 - La legislación 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

Constitucion de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio seran aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas, cuando la declaración indique que las disposiciones del convenio seran aplicadas con modificaciones, deberá especificar en que consisten dichas modificaciones

2.- El miembro, los miembros o la autoridad internacional interesados podran 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 periodos 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 periodo 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 periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo 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 notificaciones, 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 a 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 los 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 cesara 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 podemos ver este Convenio da cabida a una pluralidad de derechos, tales como evitar que mediante una política de discriminación en materia de empleo, el empleador pusiere al asalariado en la alternativa de elegir entre su militancia sindical y su trabajo, según lo establece el artículo primero, precisando además que la protección de que son objeto los trabajadores se aplica desde el momento de su contratación, estableciendo la no sujeción de la estabilidad en el empleo, a la pertenencia o no pertenencia a un sindicato.

Esta garantía se extiende contra la discriminación antisindical, es decir, en contra de que el trabajador quisiera ser despedido, o castigado con otros actos que se propongan perjudicarlo debido a su afiliación sindical o a su participación en las actividades de su gremio en horas distintas a las de su trabajo, o con el permiso correspondiente dentro de su horario de labores.⁵⁰

Creemos que estas disposiciones pudieran ser de gran utilidad para los burócratas mexicanos, pues aunque en la legislación no se encuentran establecidas prohibiciones de este tipo, no dudamos que en la práctica si se lleven a cabo presiones de

⁵⁰ VALTIKOS, Nicolas ob cit pp 250 y 251

esta naturaleza contra algunos trabajadores, y que en algunos casos pueden llegar hasta la pérdida del empleo

El precepto segundo del convenio 98 trata de evitar que el empleador o la organización de empleadores puedan controlar al sindicato de activos interviniendo en su administración o apoyandolos financieramente, mencionando algunos casos que se consideran de injerencia de unas organizaciones sindicales en la actividad de otras.

Señala Nicolás Valticos que "para asegurar la aplicación de estas disposiciones, el numeral 3 del Convenio preconiza la institución, en caso de necesidad, de organismos apropiados a las condiciones nacionales" ⁵¹

Lo que para el sindicalismo burocrático consideramos mas importante, lo encontramos en el opúsculo 46 , que trata de activar la acción sindical, en el caso que los empleadores se negasen sistémicamente a iniciar negociaciones colectivas con los sindicatos de trabajadores, y mediante una función promocional prevé este artículo la adopción de medidas acordes con las condiciones particulares de cada país, independientemente que "la recomendación número 91, sobre los contratos, viene a completar el Convenio número 98, pues ofrece una definición de contrato colectivo y se refiere al procedimiento a seguir para la negociación, concentración, revisión y renovación de los contratos colectivos, además, precisa qué efectos deberían producir los contratos colectivos, cuál debe ser la extensión de éstos, como se les ha de interpretar y quien debe controlar su aplicación"⁵²

Sin lugar a dudas, estas disposiciones beneficiarian de gran manera a los

⁵¹ Idem

⁵² BARROSO FIGUEROA, Jose, *Derecho Internacional del Trabajo*, Ed. Fonta Mexico 1987, p. 378

trabajadores públicos de nuestro país, pues como sabemos la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su dispositivo 87 señala, que las Condiciones Generales de Trabajo, que en el caso del Derecho del Trabajo Burocrático son una figura distinta de los Contratos Colectivos, serán fijadas por el titular de la dependencia respectiva, tomando tan sólo en cuenta la opinión del sindicato, es decir, no existe negociación y en ocasiones tampoco consulta

Lamentablemente el numeral 6 señala que este convenio no es aplicable a los funcionarios públicos en la administración del Estado, pero que no se podrá interpretar de forma tal que vaya en detrimento de sus derechos o de su estatuto, de tal suerte que algunos empleados públicos sí podrán ser protegidos por las bondades de este ordenamiento internacional.

México tiene el deber jurídico de ratificar este Convenio aplicándolo con suma exactitud, e incluso haciéndolo extensivo a la burocracia nacional, más aún, adoptar las medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones de trabajadores estatales acerca de las condiciones de empleo, o cualquier otro método que permita a los representantes de los burócratas participar de manera eficaz en la determinación de dichas condiciones.

c) ESTADO QUE GUARDA EL CONVENIO 98.

Es importante hacer una breve cronología de este instrumento internacional, para así poder conocer su estado actual.

El 8 de junio de 1949, la Conferencia General de la OIT adoptó, el Convenio

sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva

El 31 de diciembre de 1956, este Convenio fue aprobado por el Senado de la República, con una reserva, que se refería al inciso 2, b, del artículo primero, señalando que: "En este caso, deben prevalecer los mandatos que establece tanto el artículo 123 Constitucional, como la Ley Federal del Trabajo en el campo de los derechos sindicales, que no están sujetos a las limitaciones que contiene el citado inciso".

La aprobación del Senado al Convenio 98, nunca se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

El 2 de julio de 1960 se instruyó a la Delegación Mexicana Permanente en Ginebra para que entrevistara al funcionario indicado de la OIT, y de llegar a un acuerdo, se depositara el instrumento de ratificación con la reserva hecha por el senado, ya que en opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores no se trataba de una verdadera reserva, en virtud, de que mientras los convenios de la OIT establecen condiciones mínimas, el Gobierno de México está declarando que por lo que hace a su propio territorio está decidido a aplicar más ampliamente los términos del convenio objeto de la reserva

El 27 de julio del mismo año, la Delegación Mexicana informó que la OIT había manifestado que la forma en que estaba redactada la ratificación de dicho Convenio por parte de la H. Cámara de Senadores de México, no podía ser depositada porque en el mismo texto de ésta figuraba la palabra "reserva". Y por estar formulada por el Senado parece jurídicamente incomprensible, tomando en cuenta que no existe contradicción entre el artículo 1 del Convenio y la Ley Federal del Trabajo, cuyas disposiciones, según dice la reserva "deben prevalecer".

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social expreso con toda claridad que el mencionado artículo del Convenio "concuerta con la legislación laboral mexicana" ya que se reconoce tanto en uno como en otra la libertad de que goza el trabajador para formar y pertenecer a un sindicato

En 1976, la Misión Permanente de México en Ginebra, por correograma del 28 de junio, solicita al Gobierno Mexicano información del estado que guarda el Convenio 98, y el 30 de agosto del mismo año, la OIT también solicitó información en el mismo sentido, debido a que dicho convenio fue aprobado por el Senado, según decreto de diciembre de 1956 y el instrumento de ratificación no había sido depositado

México indicó que su legislación nacional permite la inclusión en los contratos colectivos de cláusulas de seguridad sindical, y que ello impide o dificulta la probabilidad de ratificación. La Comisión recordó al contestar este punto, que en las labores preparatorias del convenio, la comisión de relaciones de trabajo de la 32 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1949), después de haber examinado diversas fórmulas para tener en cuenta la cuestión de las cláusulas de seguridad sindical en relación con el documento en mención, convino en expresar la opinión de que "el convenio no podía interpretarse en el sentido de una autorización o prohibición de cláusulas de seguridad sindical, ya que este asunto debía reglamentarse de conformidad con la práctica nacional"

En consecuencia se desprende que no existe una verdadera objeción formal a la ratificación del Convenio y a su depósito, tampoco existe en la actualidad acuerdo superior ni voluntad política para que el instrumento referido vuelva a ser sometido por el Poder Ejecutivo al Senado de la República, y tampoco hay precepto alguno que prohíba la ratificación; lo que sí existe es la necesidad de los trabajadores nacionales de tener

acceso a un régimen de protección más acorde con la realidad nacional y del cual ya se goza en el ámbito internacional, por lo que es necesario que México ratifique este Convenio y actualice la legislación laboral mexicana, tanto en el régimen general, como en el burocrático.

CAPITULO TERCERO

EL COMITE DE LIBERTAD

SINDICAL DE LA OIT

Para poder entender la importancia del Comité de Libertad Sindical, debemos primero, ubicarlo dentro del organismo que lo creó, es decir, la Organización Internacional del Trabajo, misma que nació en el seno de la Sociedad de las Naciones, según lo disponía el Tratado de Versalles, del 28 de junio de 1919, que fue el instrumento que puso fin a la primera guerra mundial.

En el apartado XIII de este instrumento internacional se establecía la formación de la OIT, donde se argumentaban las siguientes razones.

a) La Sociedad de las Naciones tiene por objeto la paz universal, pero tal paz puede únicamente basarse en la justicia social.

b) Existen en el mundo condiciones de trabajo que implican, para gran número de personas, la injusticia y la miseria, situación que pone en peligro la paz y armonía universal, por lo que es urgente mejorar las condiciones de trabajo.

e) La no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano, es un obstáculo a los esfuerzos de los pueblos deseosos de mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores

La OIT fue ante todo "un medio para la realización de un fin inmediato, que es el derecho internacional del trabajo, estatuto que a su vez se convirtió en un medio para un fin más alto la justicia social en las relaciones entre el trabajo y el capital".⁵³

Al desaparecer la Sociedad de las Naciones, y en plena segunda guerra mundial, se sintió la necesidad de aprobar una nueva Constitución, a lo cual se llegó en el año de 1946, y en ella se establecía que la OIT ya no se limitaría a la preparación de un derecho internacional del trabajo, sino que sería también de desarrollo de un programa de acción social y de colaboración con todos los gobiernos, a fin de contribuir, en el plano internacional, a la batalla por el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres, por la paz universal y la justicia social.

Como consecuencia de la segunda guerra mundial, se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por éste motivo la nueva Constitución de la OIT previó la posibilidad de celebrar acuerdos con la ONU , y con base en ello, se suscribió entre ambos organismos un convenio el 30 de mayo de 1946, mediante el cual, la primera reconoce a la segunda citada, como un organismo especializado e independiente, dotado de competencia para emprender las acciones que considere apropiadas, de conformidad con su instrumento constitutivo básico.

De conformidad con la Constitución de la OIT, ésta se compone de tres

⁵³ DE LA CUEVA, Mario, tomo I, ob.cit. p. 27

órganos:

1.- La Conferencia General de los Representantes Miembros, que se forma de **cuatro delegados por miembro, dos representantes del gobierno, uno de los trabajadores y otro de los patrones. A esta Conferencia le corresponde la preparación y coordinación de actividades de la organización, determina la política a seguir, examina el proyecto del programa y su presupuesto, es el órgano supremo de la OIT, de tipo colegiado, parlamentario y permanente, que se reúne por lo menos una vez al año.**

2.- El Consejo de Administración, se compone de 56 miembros; 28 de los cuales son gubernamentales, 14 de trabajadores y 14 de patrones. De los 28 representantes de los gobiernos, 10 corresponden a los Estados miembros de mayor importancia industrial y los 18 restantes son designados por los demás delegados gubernamentales a la Conferencia. Este órgano se renueva cada tres años y tiene un presidente y dos vicepresidentes

Dentro de sus actividades principales, se encuentran las de formar el orden del día de las sesiones de la Conferencia, nombrar al Director General, determina la política social de la institución y vigila su cumplimiento, examina el proyecto del programa y el presupuesto que debe presentarse a la Conferencia y designa a las personas que deben integrar las comisiones que se creen para el mejor funcionamiento de la organización

3.- La Oficina Internacional del Trabajo, es un órgano técnico, de estudio y ejecución de planes y programas. Se integra por un Director General que elige el Consejo, y por personal técnico y administrativo. Tiene entre sus funciones primordiales el estudio para un conocimiento amplio de las condiciones de vida de los trabajadores y sus urgencias, también proporciona la información del trabajo que le solicite el Consejo,

elabora boletines y publicaciones, colabora con los gobiernos que así lo soliciten y realiza proyectos y convenios que serán sometidos a la Conferencia.

I. UBICACION Y ESTRUCTURA DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL.

El Comité de Libertad Sindical tiene su sede en Ginebra, Suiza, lugar donde se encuentra la Organización Internacional del Trabajo, fue creado por el Consejo de Administración de la OIT, en su 117ª reunión, celebrada en noviembre de 1951. De conformidad con un acuerdo entre el Consejo Económico y Social de la ONU y la OIT en 1951, y por el cual se estableció un mecanismo de protección especial, a cargo de dos organismos: La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.

La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical está compuesta de personalidades independientes, tiene por mandato proceder a un examen imparcial de toda queja relativa a presuntas violaciones de los derechos sindicales que pudiera someterle el Consejo de Administración. La Comisión es esencialmente un organismo de investigación pero está facultada para examinar, con el gobierno interesado, las posibilidades de solucionar las dificultades por vía de acuerdo.

Salvo en los casos a que se refiere el artículo 26 de la Constitución de la OIT, relativo al examen de las quejas respecto de la aplicación de un convenio ratificado, esa Comisión sólo puede intervenir con el consentimiento del gobierno interesado, motivo por el cual tan solo ha examinado cinco casos desde su creación.

En cuanto al Comité de Libertad Sindical, éste tiene un carácter tripartito

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

propio de la OIT, y desde su creación en 1951 está compuesto por nueve miembros del Consejo de Administración que provienen de manera equitativa de los grupos gubernamentales, de empleadores y de trabajadores, además de existir otros nueve miembros suplentes.

Esta composición tripartita tiene su explicación en el hecho de que originalmente se trataba de un órgano encargado del examen preliminar de los asuntos "Se había estimado, además, que en el campo de los derechos sindicales, una composición tripartita permitía asegurar un cierto equilibrio en el examen de las quejas y llegar a una opinión susceptible de obtener un amplio acuerdo" 54

En razón de las funciones del Comité, cada uno de sus miembros lo es a título personal y no como representante de su gobierno u organización.

La práctica actual, "adoptada por el Comité en 1958, es que los miembros suplentes que lo soliciten puedan participar en la discusión de los casos sometidos al Comité, estén o no presentes todos los miembros titulares, cuando el presidente exprese su conformidad. Los miembros suplentes tienen las mismas obligaciones que los miembros titulares" 55

Además, se ha previsto que ningún representante o ciudadano de un Estado contra el cual se haya formulado una queja, así como ninguna persona que ocupe un puesto oficial en la organización nacional de empleadores o de trabajadores autora de la reclamación, podrá participar en los trabajos del Comité cuando éste examine casos en que dichas personas estén interesadas

54 VALLECOS, Nicolás, *ob. cit.* p. 525

55 OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La Libertad Sindical*, tercera edición, Ed. OIT, Ginebra 1976, pp. 12 y 13

Las sesiones del Comité tienen carácter privado y por regla general se adoptan las decisiones por unanimidad, aunque en el caso de tener que recurrir al voto, los suplentes no lo hacen cuando se encuentran presentes los miembros titulares. Si un miembro titular gubernamental estuviera ausente o descalificado con respecto a un caso especial sometido a examen, lo reemplazará el miembro gubernamental designado por el Consejo de Administración.

Cuando el Comité examine una queja determinada y no se encuentre el miembro titular ni su suplente designado, este organismo recurrirá a uno de los miembros suplentes gubernamentales a fin de completar el quorum de tres; en la elección del suplente señalado, el Comité deberá tener en cuenta la antigüedad y que el suplente no tenga interés directo en el asunto en cuestión.

II. FUNCIONES

El Comité de Libertad Sindical celebra sesiones tres veces por año, y "examina los casos a fondo, sometiendo sus conclusiones al Consejo de Administración. De los temas que analiza, señalaremos que la mayoría de ellos se refieren a violaciones de los principios sindicales, además de otros relacionados con la huelga y la negociación colectiva, hasta 1991 se había ocupado de casi 1600 casos".⁵⁶

Dado que el Comité ejerce funciones cuasi-judiciales, su ámbito de competencia no se ha mantenido estable, sino que ha sufrido una importantísima metamorfosis. "Al comienzo se entendió que la función del Comité consistía en el examen

⁵⁶ CIARIS GÓMEZ, Roberto, *Derecho Internacional del trabajo*, Ed Porrúa, México 1994, p. 59

preliminar de los alegatos relativos a violaciones de los derechos sindicales este examen tenía por objeto calibrar la importancia de la queja, a fin de resolver si merecía la atención del Consejo de Administración y de ser así, pedir al mismo que formulara observaciones al Gobierno interesado".⁵⁷

También podía recomendar, si consideraba que las quejas merecían un examen más profundo, que fueran enviadas a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, caso en el cual se tenía que obtener la autorización del Gobierno implicado, motivo por el cual este procedimiento tropezaba con grandes dificultades, pues en la gran mayoría de los casos los Gobiernos no autorizaban la participación de dicha Comisión.

De tal manera, que el Comité para salir de la encrucijada empezó a prescindir del plan original y a examinar el fondo de las quejas cursadas, sometiendo tras ello sus conclusiones al Consejo de Administración, que suele aprobarlas sin mayor discusión.

El Comité de Libertad Sindical "examina las quejas dirigidas tanto contra países que han ratificado los convenios sobre libertad sindical como contra aquellos que no lo han hecho. En cuanto a estos últimos, el Comité basa su acción en los principios relativos a la libertad sindical que han sido enunciados en la Constitución de la OIT y que la organización debe promover. Para el examen de estas quejas no se requiere el consentimiento del gobierno implicado".⁵⁸

Por regla general, el Comité trabaja en base a piezas escritas que le son presentadas, tal es el caso de las denuncias recibidas, que son las que desencadenan la

⁵⁷ BARROSO FIGUEROA, José, ob. cit. p. 215

⁵⁸ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Normas de la OIT sobre Libertad Sindical. Ed. OIT - Ginebra 1976, p. 10

intervención de este órgano, y que deben provenir por alguna organización ya sea de trabajadores, o de empleadores, o de un Gobierno que sea miembro de la OIT, o aun no siéndolo, que la denuncia sea presentada con la intervención de las Naciones Unidas

Tratándose de organizaciones, las quejas sólo son admisibles si son presentadas por una organización profesional nacional directamente relacionada con la cuestión, por organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores que tengan estatuto consultivo ante la OIT, o aun no teniéndolo, cuando se refieran a cuestiones que afecten directamente a sindicatos, federaciones o confederaciones afiliadas a dichas organizaciones internacionales.

Para decidir si una organización puede ser considerada como tal, el Comité tiene plena libertad de hacerlo, de conformidad con la Constitución de la OIT y no se considera ligado a ninguna definición nacional al respecto.

En virtud de la gravedad que reviste el enjuiciamiento de un país al que se le imputan violaciones a la libertad sindical, "las normas que rigen el procedimiento son detalladas, a modo que quienes participan en él conozcan con precisión la conducta procesal que les incumbe. El trámite se apoya fundamentalmente en documentos, aunque, en cierto número de casos, representantes de la OIT han comparecido en el territorio del país implicado, para allegarse información adicional y cambiar impresiones con el Gobierno, así como con otras entidades interesadas".⁵⁹ Aunque en este tipo de casos que se denominan como la fórmula de contactos directos, el Comité conserva su competencia para apreciar la situación y formular sus comentarios.

El procedimiento especial seguido por el Comité de Libertad Sindical se

⁵⁹ BARROSO FIGUEROA, José, *ob. cit.* p. 236

caracteriza porque ofrece una amplia oportunidad de audiencia a las partes

1.- La denuncia recibida por este organismo es comunicada al Gobierno interesado, a efecto de que esté en aptitud de formular sus observaciones, al mismo tiempo se le requiere a la organización querellante, para que dentro de un plazo determinado abunde la información, misma que de ser recibida, se comunicara al Gobierno.

En caso de que el Gobierno denunciado no responda, "el Comité lo intima para que proceda a ello, mediante una súplica especial y posteriormente, cuando tiene lugar la Conferencia Internacional del Trabajo, cuestiona con los delegados gubernamentales del país de que se trate, los motivos de la demora".⁶⁰

2.- En algunos casos se comunica a la parte querellante una síntesis de la respuesta del Gobierno, a fin de que replique. Si lo hace, el texto se le comunica a este último, quien tiene la oportunidad de duplicar.

3.- Si el Comité así lo estima pertinente, puede pedir al Gobierno que permita la presencia dentro de su territorio de un representante del Director General, para que recabe la información que más tarde transmitirá al Comité, a fin de que la considere éste a la hora de formular sus conclusiones.

Terminada esta fase que se denomina informativa, en la cual el Comité examina los alegatos, las respuestas y las pruebas documentales, se deben dictar las conclusiones.

4.- Las conclusiones pueden ser en el sentido de declarar procedente la

⁶⁰ Idem

denuncia, o desestimandola. La primera decisión puede abarcar toda o tan sólo una parte de la denuncia, e implica la sugerencia de medidas apropiadas para establecer o restablecer la libertad sindical infringida, la segunda implica el archivo del asunto.

En el primer caso el Comité puede recomendar al Consejo de Administración que las transmita a la Comisión de Investigación y de Conciliación. También puede hacer recomendaciones al Consejo a fin de que señale a la atención de los Gobiernos las anomalías comprobadas, con el objeto de que procedan a poner remedio a la situación.

Es importante hacer la distinción de si el miembro encausado ha ratificado o no los convenios relativos a la libertad sindical; si ha procedido a ello el Comité llama la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, para que realice el seguimiento relativo a dichos instrumentos.

Si el país en cuestión no ha ratificado los convenios señalados, la posibilidad de obtener resultados positivos disminuye, pues no está previsto que se pueda hacer un seguimiento. Pero en ambos casos el Consejo de Administración puede exhortar al Gobierno implicado, para que ponga en ejecución las recomendaciones del Comité e informe al respecto en un cierto plazo.

No obstante lo anterior, en un número apreciable de casos, los Estados interesados han tenido en cuenta estas recomendaciones; en muchos casos se han reformado o derogado legislaciones y se han enmendado situaciones de hecho.

En otros casos, por el contrario, las recomendaciones del Comité no han ejercido efecto inmediato. Sin embargo, puede suceder que tras un cierto tiempo los Gobiernos interesados las tomen en cuenta.

Por otra parte, la utilidad del procedimiento no se mide "solo por el número de casos en que se han seguido las recomendaciones de los órganos de control. Este procedimiento tiene también un significado más general debido a que introduce, en el campo importante de la libertad sindical, una obligación general de todos los Gobiernos de rendir cuentas de sus acciones, incluso si no han ratificado los convenios en la materia. Esta responsabilidad internacional de los Estados y su preocupación de evitar críticas ha podido influir en su acción, prevenir o limitar abusos e inspirar cambios de políticas"⁶¹

Al pronunciarse sobre el fondo de las cuestiones, el Comité se ha visto llevado, en los casi 1600 casos que ha examinado hasta 1991, a crear progresivamente una importante jurisprudencia en materia de libertad sindical, que conjuntamente con las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en relación con los Convenios 87 y 98, han formado un verdadero *corpus juris* internacional en el campo de la libertad sindical

III. EL CASO DE MEXICO.

Como se ha señalado anteriormente, nuestro país ha ratificado el Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección al Derecho de Sindicación, y con esto se obliga a enviar memorias sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución el convenio citado. Estas memorias deben ser redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración, conteniendo los datos que éste solicite.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones al

⁶¹ VALTIKOS, Nicolas, ob.cit. 527

recibir las memorias las analiza y puede realizar observaciones, e inclusive esta facultada para solicitar información mas detallada en las subsecuentes memorias

En el caso específico del sindicalismo burocratico de nuestro país, existen desde hace muchos años observaciones que ha realizado la Comisión, sobre los siguientes puntos:

1 - Prohibición de que coexistan dos o más sindicatos en el seno de una dependencia del Estado (artículos 68, 71, 72 y 73 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado);

2 - Prohibición a los afiliados de dejar de formar parte del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado al que pertenezcan (artículo 69),

3 - Prohibición de reelección dentro de los sindicatos (artículo 75);

4 - Prohibición de que los sindicatos de funcionarios se adhieran a organizaciones obreras o campesinas (artículo 79);

5 - 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).

En relación al primer punto México ha señalado en distintas memorias que "no se trata de la imposibilidad de la existencia de varias asociaciones sindicales en una misma dependencia, sino de la obligación de registrar (como sindicato) a la mayoritaria, atendiendo al carácter de mayor representatividad, que viene determinada por el número

de afiliados y es calificada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que no significa que se niegue el permiso para constituir otras asociaciones, ni que estas necesiten un permiso previo para constituirse".⁶²

El Gobierno de México señala también que el artículo 73 prevé que la cancelación del registro de un sindicato tendrá lugar cuando se registre otra agrupación sindical que fuese mayoritaria, es decir, "que pueden formarse otros grupos sindicales que al demostrar mayoría tendrán derecho al registro".⁶³

En la última memoria presentada por nuestro país se señaló, "que la existencia de dos o más sindicatos en el seno de una misma dependencia del Estado tal vez no sería conveniente, en virtud de la natural competencia y divergencia de intereses que podrían surgir entre las organizaciones que agrupasen a servidores públicos con intereses y condiciones laborales similares. Asimismo, la opinión de la FSTSE se refiere a que la existencia de más de un sindicato permitiría el desvanecimiento de la lucha sindical, y de la capacidad de diálogo y concertación de intereses comunes de los trabajadores al Servicio del Estado".⁶⁴

Por su parte la Comisión, en relación a éste punto ha señalado "que todo sistema de unicidad o de monopolio sindical impuesto por la ley directa o indirectamente, se aparta del principio de libre constitución de organizaciones de trabajadores y de patrones enunciado en el artículo 2 del Convenio, que existe una diferencia fundamental entre la vigencia de un monopolio sindical instituido y sostenido por la ley y la decisión

⁶² OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Ed. OIT, Ginebra 1987, p. 217

⁶³ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Ed. OIT, Ginebra 1973, p. 138

⁶⁴ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Ed. OIT, Ginebra 1993, p. 110

voluntaria de los trabajadores o sus sindicatos, de crear una organización única, sin que ésta sea la consecuencia de la aplicación de una ley promulgada con tal fin" ⁶⁵

En otro informe la Comisión agrega "que el artículo 68 establece expresamente que en cada dependencia sólo habrá un sindicato y que en caso de concurrir varios grupos de trabajadores, se otorgará el reconocimiento al mayoritario. Según el numeral 71, para que se constituya un sindicato, es necesario que no exista dentro de la dependencia otra agrupación sindical que cuente con mayor número de miembros. Conforme al precepto 82, los sindicatos se disolverán cuando dejen de reunir los requisitos del dispositivo 71. Surge de lo anterior que en cada dependencia puede existir un solo sindicato para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de los trabajadores (artículo 67), el que tiene por obligación patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 77)

Por consiguiente, toda agrupación o asociación minoritaria que pudiera constituirse y que no fuera el sindicato reconocido y registrado dentro de una dependencia determinada, no podría actuar con el objeto de fomentar y defender los intereses de sus miembros, de acuerdo con la definición de organización que figura en el artículo 10 del Convenio. Es decir, que los funcionarios públicos no pueden, según la legislación, constituir las organizaciones que estimen convenientes, sin autorización previa (artículo 2 del Convenio).

La Comisión desea indicar nuevamente que no sería contrario al Convenio el hecho de conceder a un sindicato mayoritario derechos especiales en materia de negociación colectiva, consulta con las autoridades y representación internacional, en la inteligencia de que los sindicatos minoritarios puedan existir y representar a sus

⁶⁵ ídem

miembros" 66

En relación al segundo punto controvertido, el Gobierno de México ha indicado en sus memorias, que ningún precepto del Convenio consagra expresamente el derecho de los trabajadores sindicalizados de dejar de formar parte del sindicato al que pertenezcan

A este respecto, la Comisión ha insistido, en que las autoridades públicas deben abstenerse de cualquier intervención legislativa que tienda a limitar el derecho de los trabajadores de afiliarse al sindicato que estime conveniente, que implica el derecho de retirarse del mismo (artículos 2 y 3 del Convenio).

Por lo que respecta a la prohibición de reelección dentro de los sindicatos, establecida en el artículo 75 de la ley, México señala en sus memorias que el Convenio "consagra la facultad de elegir a los representantes sindicales y se refiere por tanto a la elección pero no a la reelección. El espíritu que anima a la legislación mexicana es evitar que se creen grupos directivos que se perpetúen en los sindicatos, en detrimento de la fluidez del movimiento sindical.

Sobre el particular la Comisión señala que los órganos de control de la OIT de manera unánime han considerado que en la medida en que es impuesta por la legislación, la prohibición de reelección de dirigentes sindicales es contraria al artículo 3 del Convenio (según el cual las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de elegir libremente a sus representantes), quedando siempre a salvo la posibilidad de que los estatutos de las organizaciones sindicales prohíban efectivamente la reelección". 67

⁶⁶ OIT, Informe 1973, ob. cit. p. 139

⁶⁷ OIT, Informe 1987, ob. cit. pp. 217 y 218

En cuanto a la disposición que prohíbe a los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado adherirse a organizaciones de trabajadores o centrales obreras o campesinas, México señala que no se considera pertinente, por la legislación, la asociación de los laborarios burocráticos con los operarios que negocian el equilibrio capital-trabajo, "pues son diferentes sus intereses y responsabilidades y la relación que guardan con los empleadores. Como es imposible sujetar a las asociaciones de trabajadores que laboran para particulares al mismo régimen que a los servidores estatales, se evita que se fundan" ⁶⁸

Tomando nota de la memoria del Gobierno Mexicano, la Comisión ha reiterado que para que el documento de referencia se aplique plenamente, las organizaciones de trabajadores del sector público deberían tener el derecho de afiliarse a federaciones o confederaciones integradas también por organizaciones del sector privado. "Toda limitación a este respecto que provenga de la autoridad pública es incompatible con el artículo 5 del Convenio. En el caso de que las propias organizaciones de trabajadores al servicio del Estado encuentren inconveniente desde el punto de vista funcional y jurídico para adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas, a criterio de la Comisión, son éstas las que deberían determinar en sus estatutos y reglamentos las limitaciones a ese respecto y no la autoridad pública" ⁶⁹

Por lo que concierne al último punto, relacionado a la extensión de las restricciones aplicables a los sindicatos burocráticos, en lo referente a una única Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, el Gobierno reitera las razones expuestas anteriormente en lo que se refiere al por qué los sindicatos no pueden

⁶⁸ *Ibidem*, p. 218

⁶⁹ OIT, Informe 1993, ob. cit., p. 111

adherirse a las organizaciones obreras y campesinas, agregando además, que la ESTSE es miembro del Congreso del Trabajo, que agrupa a organizaciones de trabajadores del sector privado.

La Comisión ha manifestado que al tenor de la Ley Burocrática, la ESTSE es la única central reconocida por este (dispositivo 78), y que dicho control se rige por las disposiciones relativas a los sindicatos, contenidas en la mencionada ley (numeral 84). "En estas condiciones, la imposición de un sistema de unicidad sindical a nivel de federación es incompatible con el derecho de las organizaciones de trabajadores de constituir federaciones o confederaciones (artículo 5 del Convenio); además, no se puede saber hasta donde tal unicidad es la expresión de la voluntad de los trabajadores y sus asociaciones, o se deriva de la imposición contemplada en el precepto 78"⁷⁰

Es importante enfatizar que México en su memoria de 1993 señaló que a la fecha "no se tienen noticias de que exista la perspectiva de modificar en un futuro inmediato los preceptos legales objetados por la Comisión, tampoco se sabe que los agremiados a los diferentes sindicatos burocráticos, ni la federación en la que se agrupan éstos (ESTSE) hayan impugnado la normatividad relativa a los trabajadores al Servicio del Estado"⁷¹

Situación, esta última, que resulta absurda, ya que no es posible que las organizaciones burocráticas no hayan presentado una queja formal ante la OIT, motivo por el cual el Comité de Libertad Sindical nunca ha podido analizar el caso de México, no obstante, las violaciones al Convenio 87 O que tampoco hayan impugnado ante las autoridades jurisdiccionales la Ley de la Materia.

⁷⁰ OIT, Informe 1987, ob.cit. p. 218.

⁷¹ OIT, Informe 1993, ob.cit. p. 111.

Lo que si resulta claro, es que los dirigentes de los sindicatos de empleados públicos y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado han entrado al juego político del Estado, pues en el caso de esta única central, tiene la facultad de participar en la elaboración de las memorias realizando observaciones, las que siempre son para defender la reglamentación existente, hecho que evidentemente atenta contra sus agremiados, pues el objeto de estas organizaciones, es el de constituirse para el estudio, defensa y mejoramiento de los intereses de los trabajadores de los Poderes de la Union y del Distrito Federal.

CAPITULO CUARTO

LA COMISION DE EXPERTOS **DE LA OIT**

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones fue creada siete años después de haberse formado la OIT, como resultado de una resolución de la Conferencia y de una decisión del Consejo de Administración, cuando en 1926 se vio que la Conferencia Internacional del Trabajo no podía examinar por sí misma las memorias sobre la aplicación de los convenios.

Este organismo tiene como actividad principal, el control regular de la observancia por parte de los Estados miembros, de las obligaciones establecidas en los convenios y recomendaciones o relacionadas con ellos, dicha actividad la realiza conjuntamente con la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia.

Los veinte miembros que forman la Comisión de Expertos son nombrados a título personal por el Consejo de Administración, a propuesta del Director General y por un período de tres años. Su nombramiento puede ser renovado por períodos sucesivos de

tres años. De conformidad con los principios adoptados por el Consejo de Administración, son escogidos en su carácter de personalidades independientes, totalmente imparciales y habida cuenta de su competencia. Proceden de todas las partes del mundo, lo que les permite aportar una experiencia directa de los diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales" ⁷²

Los principios fundamentales, exigen que la Comisión dé pruebas de imparcialidad y objetividad al indicar en que momento le parece que la situación existente en cada Estado concuerda o no con los términos de los convenios y con las obligaciones asumidas por el respectivo Estado de conformidad con la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

Las funciones de la Comisión no sólo se concretan al punto único de evaluar si los miembros cumplen o no las disposiciones contenidas en los convenios, ya que un aspecto importantísimo de las actividades de aquella está vinculada con la creación de Derecho Internacional del Trabajo por la vía de la jurisprudencia.

Con frecuencia se ha precisado que la Comisión de Expertos, como la similar de la Conferencia, no es un tribunal. "No por ello su función deja de tener un carácter jurisdiccional al deber apreciar la Comisión la conformidad de las legislaciones y las prácticas nacionales con las disposiciones de la Constitución o los convenios de la OIT. Al hacerlo, la Comisión está frecuentemente llamada a ejercer un poder de apreciación bastante amplio, en el marco de las disposiciones internacionales cuya aplicación debe evaluar" ⁷³

⁷² OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo 1919-1945*, Ed. OIT, Ginebra 1985, p. 1772.

⁷³ VALTICOS, Nicolás, ob. cit., p. 504.

En cuanto al funcionamiento de este órgano, podemos mencionar, que se reúne una vez por año a puerta cerrada. En su primera reunión elige un presidente y un ponente. Cada miembro de aquel es responsable de un grupo de convenios y con anticipación a la reunión, las memorias y demás observaciones referentes a ellos son enviadas, a fin de que someta a la sesión plenaria sus conclusiones, que deben revestir la forma de proyecto de observaciones o solicitudes directas a los gobiernos interesados.

Aunque los Expertos pueden intercambiar consultas, la redacción final de los proyectos que deben someterse a aquella, es de responsabilidad del Experto comisionado, dichos proyectos son examinados y si es el caso, aprobados en plenaria.

Para ciertas cuestiones más complejas, la Comisión designa grupos de trabajo especiales. "Sin embargo, todas las conclusiones a que llega la Comisión son, tras éste examen preliminar por sus miembros individuales, examinadas y aprobadas por esta en su conjunto. En casi la totalidad de los casos dichas conclusiones son unánimes. Los servicios de la Oficina Internacional del Trabajo constituyen el secretariado de aquella, le prestan la ayuda necesaria desde el punto de vista técnico y contribuyen a la continuidad del control".⁷⁴

La documentación de que dispone el organismo comprende: Las informaciones facilitadas por los gobiernos en sus memorias o ante la similar de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, textos legislativos, contratos colectivos o decisiones de los tribunales directamente relacionados con la aplicación de las normas, informaciones proporcionadas por los Estados miembros sobre el resultado de las inspecciones; comentarios formulados por las organizaciones de empleadores y de

⁷⁴ Ibidem. pp 504 y 505

trabajadores, conclusiones de otros órganos de la OIT, y resultados de la cooperación técnica.

Al recibir una memoria, la Comisión pide a la Oficina que verifique, si la misma tiene en cuenta las observaciones o solicitudes directas que la Comisión ha podido formular anteriormente, en caso negativo, incumbe a la segunda mencionada señalar a la atención de los gobiernos la necesidad de responder a estos comentarios, pero esto se hace sin tratar la cuestión en cuanto al fondo

También incumbe a la Oficina, "cuando las memorias no llegan acompañadas de copias de la legislación pertinente, de datos estadísticos o de otras documentaciones necesarias para efectuar un examen completo y cuando, por otros medios, no se dispone de dichos documentos, escribir a los gobiernos interesados para pedirles que comuniquen los documentos de que se trata".⁷⁵

Las conclusiones a que llega la Comisión, que no siempre son por unanimidad, revisten la forma de observaciones, de comentarios o de estudios que se agregan a su informe, o bien de solicitudes directas que en nombre de aquella, formula a los gobiernos el Director General.

En el caso, de que las conclusiones sean tomadas por mayoría, la referida suele incluir también en su informe la opinión de los miembros que hayan manifestado un punto de vista distinto, si estos así lo desean.

Los comentarios que presenta la Comisión de Expertos varían según la naturaleza de las obligaciones sobre las que está llamada a pronunciarse. Cuando la de

⁷⁵ OIT, Convenios y Recomendaciones 1919 - 1984, ob. cit. p. 1754

hacerlo sobre la ejecución por parte de cada Estado de obligaciones internacionales, como en materia de convenios ratificados y sumisión a las autoridades competentes, la susodicha presenta un comentario individual para cada caso en que opina que la ejecución por parte de un documento de un convenio que ha ratificado, o de los términos de la Constitución, no es satisfactoria, tal es el caso de México, el cual ya se analizó en el capítulo anterior.

Desde 1957, estos comentarios revisten dos formas distintas. "La primera de ellas es la forma tradicional de una observación sobre la divergencia constatada: las diversas observaciones se publican en el informe de la Comisión. Los comentarios de la Comisión toman también la forma de solicitudes que son simplemente comunicadas al gobierno interesado directamente a fin de que responda a ellas en la siguiente memoria".⁷⁶

Si el Gobierno no responde o no adopta medidas positivas en un plazo razonable, la Comisión decide en una reunión posterior, plantear la cuestión en una observación pública.

La tarea de la Comisión de Expertos es muy diferente cuando examina las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones. En tales casos, la obligación de los Estados consiste sólo en indicar la situación nacional y el curso dado a estos instrumentos. Aquella no se ve llamada a apreciar el grado de ejecución de las obligaciones internacionales de fondo, sino a establecer una especie de balance de la situación y exponer las dificultades con que puede tropezar la aplicación de los textos considerados.

En el caso de las observaciones, estas se utilizan para las situaciones más serias o

⁷⁶ VALLECOS, Nicolas, *ob. cit.* p. 504

persistentes de incumplimiento de las obligaciones de aplicación. En los casos particularmente graves o importantes, la Comisión puede añadir una nota pidiendo al Gobierno que proporcione información completa en respuesta a la observación de la Conferencia y que envíe una memoria detallada dentro de uno o dos años.

Se recurre también a las observaciones cuando una organización empresarial u obrera ha enviado comentarios sobre la aplicación de un convenio ratificado y es preciso seguir examinando la situación.

Las observaciones "son llamadas de atención más o menos energéticas, que la Comisión dirige a los gobiernos para señalar el incumplimiento en que incurren. Las causas que específicamente las generan son diversas; por ejemplo, la persistencia de discrepancias entre las disposiciones de la legislación interna y las contenidas en los convenios; la falta de reglamentación de algún precepto de un instrumento ratificado, que requiere de ella; la omisión en el cumplimiento de alguna obligación impuesta por un convenio (digamos la compilación de determinadas estadísticas o la instauración de procedimientos para consulta tripartita), etc".⁷⁷

Finalmente, señalaremos lo que afirma el maestro Nicolás Válticos, al referirse a la función de la Comisión de Expertos, de la cual dice, que en algunos casos se crean "tapones en el flujo del control, pues como última instancia el criterio interpretativo de la Comisión de Expertos no es obligatorio y un Gobierno puede sostener válidamente otro, suele suceder que perseverando cada quien en su punto de vista, se establece un diálogo de sordos que se prolonga por décadas. Aunque los contactos directos pueden contribuir a la solución de tales situaciones, constituyen una alternativa de hecho cuya vocación

⁷⁷ BARROSO FERRERÍA, José, ob. cit., pp. 204 y 205.

directa no es la de resolver problemas de interpretación" ⁷⁸

Situación, esta última, que concuerda con la existente en nuestro país, pues como ya vimos, la Comisión de Expertos ha venido realizando desde hace varios años las mismas observaciones a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y México ha sostenido en igual tiempo, los mismos argumentos para defender su postura y la legislación positiva burocrática.

I OPINIONES SOBRE LOS ASPECTOS CONCERNIENTES EN LOS CONVENIOS 87 Y 98 DE OIT.

Siendo la tarea principal de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones la de examinar las memorias que envían los gobiernos sobre los diferentes documentos que han ratificado, que en el caso de los relativos a la Libertad Sindical y Negociación Colectiva es cada dos años, y con ellos estar en posibilidad de **realizar un estudio en síntesis** de la situación existente en todos los estados miembros

Para hacer este análisis, la Institución ha tenido muchas veces que apreciar el **sentido que conviene dar** a los preceptos contenidos en los Convenios, y a lo largo de los años ha establecido una serie de opiniones que constituyen la jurisprudencia de este órgano, en lo que a Libertad Sindical y Negociación Colectiva se refiere

La generalidad de los términos utilizados en los Instrumentos que nos ocupan, ha hecho que aquella tenga que apreciar si uno de ellos es efectivamente respetado, por lo que ha tenido que precisar con mayor exactitud el alcance y sentido de los mismos, de tal

⁷⁸ VALLECOS, Nicolás, *ob. cit.*, p. 202

manera que es importante para nuestro estudio conocer las opiniones mas significativas de este organo.

En el examen de presuntas violaciones de los derechos sindicales, se ha puesto de manifiesto que las restricciones a las libertades civiles y politicas constituyen una de las principales causas de violación de la Libertad Sindical.

La OIT preocupada por estas cuestiones, por medio de la Conferencia enumeró de manera explicita los derechos fundamentales que son indispensables para el ejercicio de la Libertad Sindical, en particular: a) el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitraria; b) la libertad de opinión y de expresión, y en particular, de sostener opiniones y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión, c) el derecho de reunión, d) el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales, y e) el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales

Así, la OIT ha dicho:

"La Comisión considera que las garantías proclamadas en los convenios internacionales del trabajo, y en especial las relativas a la libertad sindical, sólo podrán realizarse en la medida en que también se reconozcan y protejan efectivamente las libertades civiles y políticas consagradas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los restantes instrumentos internacionales sobre la materia, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estos principios intangibles de vocación universal, cuya importancia la Comisión desea poner particularmente de relieve en ocasión de 75 aniversario de la creación de la OIT y el 50 aniversario de la Declaración de Filadelfia, habrían de consustanciar el ideal común al que deberían aspirar

*todos los pueblos y naciones. Además que el ejercicio de las libertades públicas en materia sindical debe evaluarse en base a las reglas que figuran en el artículo 3 del Convenio núm. 87. Es en conexión con esta norma que el respeto de ciertos derechos humanos fundamentales cobra toda su importancia para la Vida Sindical".*⁷⁹

El libre ejercicio de la libertad sindical, implica que se satisfaga tres condiciones, tal como lo señala el artículo 2 del Convenio 87, que dispone que no deben establecerse ninguna distinción en la legislación en la práctica entre los titulares del derecho de asociación; no debe precisarse de una autorización previa para la creación de organizaciones, y ha de ser libre la elección de la organización de que se trate

Al adoptarse la expresión 'sin ninguna distinción', por considerarse más adecuada, la Conferencia Internacional del Trabajo subrayó que el Derecho Sindical debiera estar garantizado sin distinción o sin discriminación de ninguna clase en cuanto a ocupación, sexo, color, raza, credo, nacionalidad y opinión política. El derecho sindical ha de considerarse, como un principio general cuya única excepción se prevé en el artículo 9 del mismo Convenio 87.

*"Las garantías del Convenio núm. 87 deberían aplicarse, sin ninguna distinción, a todos los trabajadores y empleadores, ya que las únicas excepciones previstas por el Convenio son las fuerzas armadas y la policía. Las disposiciones que prohíben el derecho de sindicación a determinadas categorías de trabajadores, tales como funcionarios o empleados públicos, el personal directivo, los empleados domésticos o los trabajadores agrícolas, son incompatibles con las disposiciones del Convenio".*⁸⁰

⁷⁹ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*, ILO, Ginebra, 1994, p.22

⁸⁰ *Ibidem*, p. 50.

En cuanto al derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir organizaciones 'sin autorización previa' de las autoridades públicas, tal como lo señala el artículo 2, podemos decir que durante los trabajos preparatorios del convenio, se precisa que los Estados quedan libres para fijar en su legislación las formalidades que les parezcan apropiadas para asegurar el funcionamiento normal de las organizaciones profesionales, a condición de que no se hallen en contradicción con las garantías previstas por el mismo

"Si bien el derecho de los trabajadores y los empleadores a constituir organizaciones sin autorización previa no implica una libertad absoluta, las formalidades necesarias para asegurar, como por ejemplo, la publicidad jurídica no deben ser tan complejas o tan extensas que, en la práctica, confieran a la autoridad el poder discrecional de denegar la constitución de organizaciones. Debería poder interponerse, ante un órgano independiente e imparcial, un recurso judicial en cuanto al fondo del asunto, contra toda decisión administrativa de ese tipo".⁸¹

Por lo que toca al derecho de los trabajadores y los empleadores de constituir organizaciones y de afiliarse a las mismas, con la sola condición de observar sus estatutos, se puede decir, que ese derecho fundamental al ejercicio efectivo de la libertad sindical tiene importantes repercusiones en lo que se refiere a la libre determinación de la estructura y de la composición de las organizaciones.

Las diversas restricciones que limitan ese derecho en muchos países plantean varios problemas, sobre todo en lo que se refiere a la estructura y la composición de las organizaciones, a la unicidad (tal es el caso de México), o al pluralismo sindical y a las cláusulas de seguridad sindical, por lo que la Comisión considera:

⁸¹ Idem.

"El derecho de los trabajadores y los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes es uno de los aspectos fundamentales de la libertad sindical. Ese derecho implica, entre otras cosas, la posibilidad de adoptar libremente las decisiones siguientes: elegir la estructura y composición de las organizaciones; crear una o varias organizaciones por empresa, profesión o rama de actividad, y constituir federaciones y confederaciones. También son incompatibles con el artículo segundo del convenio las disposiciones excesivamente restrictivas en cuanto al número mínimo de afiliados y las disposiciones legislativas que imponen la unidad o el monopolio sindical; por el contrario, las agrupaciones de organizaciones por iniciativa de los propios trabajadores es compatible con el Convenio. Por último, si bien el convenio no tiene por objeto imponer el pluralismo sindical, este pluralismo debe seguir siendo posible en todos los casos, aún cuando en un momento dado, el movimiento sindical haya optado por un régimen de unidad".⁸²

Por su parte el artículo 3 del Convenio 87 garantiza el libre funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y empleadores, al reconocer cuatro derechos fundamentales, que son: el de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción sin injerencia de las autoridades públicas

Además, el artículo 8 del Convenio dispone que en el ejercicio de estos derechos, las organizaciones están obligadas a respetar la legalidad, pero por otra parte precisa que la legislación nacional no debe menoscabar ni ser aplicada de suerte que disminuya las garantías previstas por el Convenio.

En relación a la redacción de los estatutos y reglamentos administrativos, se ha

⁸² Idem.

considerado que para que este derecho se garantice plenamente deben cumplirse dos condiciones fundamentales: en primer lugar, las exigencias que pueden ser impuestas a los estatutos de los sindicatos de conformidad con la legislación nacional debieran ser solo de forma, y en segundo lugar, no deben ser objeto de una aprobación previa de carácter discrecional por parte de las autoridades.

"La Comisión considera que toda disposición legislativa sobre la elaboración, contenido, modificación, aprobación u homologación de estatutos, y reglamentos administrativos de las organizaciones que vaya más allá de la mencionadas exigencias de forma que puedan obstaculizar la creación y desarrollo de las organizaciones, y constituye una intervención contraria a lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 3 del Convenio".⁸³

Por otro lado, sólo puede garantizarse efectivamente la autonomía de las organizaciones si sus miembros tienen el derecho de elegir con toda libertad a sus representantes. Por consiguiente las autoridades públicas deberían abstenerse de toda intervención que tienda a entorpecer el ejercicio de ese derecho, ya sea en lo relativo al desarrollo de las elecciones sindicales, a las condiciones de elegibilidad, a la reelección o a la destitución de los representantes.

Lo mismo sucede con el derecho de las organizaciones de trabajadores y empleadores de organizar su administración al margen de toda intervención de las autoridades públicas, ya que este derecho comprende, en particular la autonomía e independencia financieras y la protección de sus fondos y propiedades.

"La Comisión considera que en las disposiciones legislativas que regulan

⁸³ *Ibidem* p. 52

detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones de trabajadores y de empleadores entrañan graves riesgos de injerencia por las autoridades públicas. En caso de que su adopción fuera considerada indispensable por las autoridades, estas disposiciones deberían limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la mayor autonomía posible para regir su funcionamiento y administración. Las restricciones a este principio deberían tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados. Por otra parte debería preverse un recurso ante un órgano judicial imparcial e independiente, a fin de evitar todo riesgo de injerencia excesiva o arbitraria en el libre funcionamiento de las organizaciones". ⁸⁴

La más patente manifestación de las acciones colectivas en caso de conflicto laboral es la huelga, que a menudo se considera como el último recurso de que disponen las organizaciones de trabajadores para hacer valer sus reivindicaciones.

Si bien el derecho de huelga no figura expresamente en la constitución de la OIT, y tampoco está específicamente reconocido en los Convenios 87 y 98, se ha considerado por los órganos de control de la OIT, que la prohibición de este derecho a los trabajadores distintos de los funcionarios que actúan como órganos del poder público, puede constituir una limitación importante de las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales, que la prohibición de la huelga sería contradictoria con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 8 del Convenio 87.

Así, el razonamiento de los órganos de control, se articula en base al derecho que se reconoce a las organizaciones de trabajadores a organizar sus actividades y formular su programa de acción con el objeto de fomentar y defender los intereses de sus miembros.

⁸⁴ Ibidem. p. 63

(artículos 3, 8 y 10 del Convenio 87).

"La Comisión estima que el derecho de huelga es un corolario indisociable del derecho de sindicación garantizado por el Convenio núm. 87. Ahora bien, ese derecho no es absoluto y, en circunstancias excepcionales, pueden preverse restricciones e incluso prohibiciones del mismo respecto de algunas categorías de trabajadores, en particular de ciertos funcionarios o del personal que desempeña servicios esenciales en el sentido estricto del término, siempre y cuando también se prevean garantías compensatorias. Podría preverse el establecimiento de un servicio mínimo negociado en otros servicios que son de utilidad pública, donde la prohibición de la huelga no puede justificarse. Las disposiciones que obligan, por ejemplo, a las partes a agotar los procedimientos de mediación o de conciliación, o a las organizaciones de trabajadores a respetar ciertas reglas de procedimiento antes de iniciar la huelga son admisibles, siempre que no imposibiliten o hagan muy difícil en la práctica el ejercicio del derecho de huelga, dado que ello equivaldría, de hecho, a una restricción muy amplia de ese derecho. Al ser la conservación del vínculo laboral una consecuencia normal del reconocimiento del derecho de huelga, del ejercicio de ese derecho no debería derivarse el despido o discriminación en contra de los huelguistas".⁸⁵

El artículo 4 del Convenio dispone que las organizaciones de trabajadores y empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa, y de conformidad con el artículo 6, esta garantía rige también para las federaciones y confederaciones.

Esto se debe a que las medidas administrativas de esta índole constituyen una de las formas más extremas de injerencia de las autoridades públicas en las actividades de las

⁸⁵ Ibidem. p. 83

organizaciones, dado que pone fin al ejercicio de las actividades sindicales, pero esto no constituye una inmunidad con relación al derecho común, puesto que de conformidad con el párrafo primero del artículo 8 del Convenio, las organizaciones y los miembros de las mismas están obligados a respetar la legalidad.

"La disolución y la suspensión de las organizaciones sindicales constituyen formas extremas de intervención de las autoridades en las actividades de las organizaciones. Es importante, pues, que esas medidas vayan acompañadas de todas las garantías necesarias, garantías que sólo pueden asegurar un procedimiento judicial normal, el cual debería, además, tener un efecto suspensivo. En lo que respecta a la repartición del patrimonio sindical en caso de disolución, los bienes deberían destinarse a la finalidad para las cuales habían sido adquiridos. Las autoridades y el conjunto de las organizaciones interesadas deberían procurar conjuntamente que todos los sindicatos tengan la posibilidad de desarrollar sus actividades con total independencia y en un pie de igualdad".⁸⁶

Por lo que respecta al artículo 5 del Convenio 87, este dispone que las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas. Toda organización, federación o confederación, tienen el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores.

Completa este derecho el artículo 6, que estipula que las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 del mismo Convenio, se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y empleadores. De tal manera, que el Convenio 87 no se limita a reconocer a las organizaciones el derecho de crear otras de grado superior, sino

⁸⁶ Ibidem p. 89

que también hace extensivo a estas los derechos que se reconocen a las organizaciones de base

Así pues, la mayoría de los comentarios formulados por la Comisión sobre los derechos de las organizaciones de base son aplicables, con las correspondientes adaptaciones, a las federaciones y confederaciones, especialmente en lo que atañe a su funcionamiento interno y a sus actividades.

"Para poder defender mejor los intereses de sus mandantes, las organizaciones de trabajadores y de empleadores han de tener derecho a constituir las federaciones y confederaciones que estimen convenientes, las cuales, por su parte deberían disfrutar de los distintos derechos que se reconocen a las organizaciones de base, especialmente en lo que respecta a la libertad de funcionamiento, de actividades y de programa de acción. La solidaridad internacional de los trabajadores y de los empleadores exige también que sus federaciones y confederaciones nacionales puedan unirse y actuar libremente en el ámbito internacional".⁸⁷

Pasando al Convenio 98, que se refiere al Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva, debemos señalar que éste aborda la libertad sindical desde dos ángulos distintos. En primer lugar, trata de proteger el ejercicio de los derechos sindicales por parte de los trabajadores frente a los patrones, de igual forma protege a las organizaciones de trabajadores con respecto a las de empleadores y viceversa.

En segundo lugar, fomenta la negociación colectiva, para lo cual se hace hincapié en la autonomía de las partes y en el carácter voluntario de las negociaciones.

⁸⁷ Ibidem p. 96.

El artículo 1, párrafo 1, de este Convenio, establece en términos generales, que los trabajadores deben gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. En el párrafo 2 del mismo artículo se delimita el alcance de esa protección. De estas disposiciones se desprende que los trabajadores deben gozar de protección adecuada contra toda medida de discriminación antisindical tanto en el momento de ser contratados como mientras ejerzan su empleo.

"La Comisión considera que el artículo 1 del Convenio 98 garantiza a los trabajadores una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical, tanto en el momento de ser contratados como en el curso del empleo, e incluso al momento de la cesación de la relación laboral, y abarca todas las medidas de carácter discriminatorio (despidos, traslados, descensos de grado, y cualquier otra medida perjudicial para el trabajador). La protección prevista en el Convenio es particularmente importante en el caso de los representantes y dirigentes sindicales, los cuales deben poder contar con la garantía de que no sufrirá perjuicio alguno en razón de su mandato sindical.

No obstante, la eficacia de las disposiciones legislativas depende, en gran medida de la forma en que tales disposiciones se aplican en la práctica, así como de los mecanismos de reparación y de sanciones previstos. Las normas legislativas son insuficientes si no van acompañadas de procedimientos eficaces y rápidos y de sanciones eficientemente disuasivas para asegurar su aplicación. Los mecanismos de protección de carácter preventivo (Por ejemplo, la autorización previa de la inspección del trabajo en caso de despido) son particularmente útiles a este respecto. La obligación impuesta al empleador de probar que la medida impugnada como antisindical tenía relación con otras cuestiones que no sean sindicales, o el establecimiento de una

presunción en favor de los trabajadores, constituyen un medio complementario para asegurar una protección eficaz de los derechos sindicales garantizados por el Convenio. Una legislación que permita, en la práctica, que el empleador ponga término al empleo de un trabajador a condición de pagar la indemnización prevista por la ley para todos los casos de despido injustificado, cuando el motivo real es su afiliación o sus actividades sindicales, es insuficiente, habida cuenta del artículo 1 del Convenio. La legislación debería proveer asimismo un mecanismo eficaz en materia de medios de reparación. El reintegro del trabajador despedido con el pago de indemnizaciones retroactivas constituye el medio más apropiado de remediar los actos de discriminación antisindical".⁸⁸

Al tenor del párrafo 1 del artículo 2 del Convenio que nos ocupa, las organizaciones de laboriosos y patronos deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas con respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento, o administración.

En el párrafo 2 de dicho artículo se describen, a modo de ejemplo, determinados actos de injerencia como los que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de activos dominadas por un patron o una de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de obreros, con el objeto de colocar éstas bajo el control de un empleador o una organización de éstos

"El artículo 2 del Convenio núm. 98 estipula que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de otras. Es importante pues que, cada vez que esa protección parezca insuficiente o que se cometan tales actos en la práctica, los

⁸⁸ *ibidem* p. 109

gobiernos adopten medidas específicas, concretamente de carácter legislativo, para que se respeten las garantías que se establecen en el Convenio y que den a estas disposiciones la publicidad necesaria para garantizar su plena eficacia en la práctica".⁸⁹

Por su parte el artículo 3 del Convenio estipula que se deberán crear mecanismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación. Esta disposición tiene por objeto proteger tanto a los **trabajadores** contra todo acto de discriminación antisindical como proteger a las organizaciones contra los actos de injerencia. Por tanto, la Comisión opina que este artículo viene a complementar los principios aplicados en los artículos precedentes del mismo Convenio.

El artículo 4 del documento en mención dispone que deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones de cada país, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de estos, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. Como se puede ver, esta disposición comprende dos elementos esenciales, que son la acción de las autoridades públicas con miras a fomentar la negociación colectiva, y el carácter voluntario del recurso a la negociación, que conlleva la autonomía de las partes en la misma.

"Los elementos esenciales del artículo 4 del Convenio mencionado se refieren, por una parte, a la acción de las autoridades públicas para fomentar la negociación entre los interlocutores sociales, y, por otra, el carácter voluntario de la negociación. La

⁸⁹ Ibidem p. 114

Comisión estima que es contrario a los principios del Convenio núm. 98 excluir de la negociación colectiva ciertas materias que atañen en particular a las condiciones de empleo, exigir la aprobación previa de un convenio colectivo para que pueda entrar en vigor, o permitir que sea declarado nulo porque sería contrario a la política económica del Gobierno. Las partes implicadas en un conflicto de intereses deberían disponer de total latitud para negociar colectivamente, durante un periodo de tiempo suficiente, con la ayuda de una mediación o conciliación independiente. El Gobierno debería esforzarse para convencer a las partes de que, voluntariamente, tengan en cuenta en sus negociaciones las razones mayores de política económica y social y de interés general que sustenta su política. Cuando, por imperiosos motivos de interés económico nacional un Gobierno estimara que no puede fijarse libremente por negociación colectiva las tasas de salarios en el sector privado, esa restricción debería de aplicarse como medida de excepción, limitándola a lo indispensable, no sobrepasar un periodo razonable e ir acompañada de garantías que protejan el nivel de vida de los trabajadores. En lo que respecta a las negociaciones en el sector público o semipúblico, las intervenciones de las autoridades son compatibles con el Convenio en la medida en que dejan espacio significativo a la negociación colectiva. Las medidas encaminadas a fijar de manera unilateral las condiciones de trabajo deberían tener carácter excepcional, limitarse a un periodo determinado y contener garantías a favor de los trabajadores más afectados".⁹⁰

Al igual que el Convenio 87, se estipula en el similar 98 que la aplicación de sus disposiciones a las fuerzas armadas y a la policía dependerá de cada legislación nacional, según lo establece el precepto 5. Por el contrario, a diferencia del primer documento, en el diverso 98 se excluyen del campo de aplicación a ciertas categorías de funcionarios públicos, disponiéndose en el dispositivo 6 que este Contrato no trata de la situación de los funcionarios públicos en la Administración del Estado, pero que no debe interpretarse

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 127 y 128.

en menoscabo de sus derechos o de su estatuto

"La Comisión ha adoptado un criterio restrictivo en lo concerniente a esta excepción, basándose sobre todo en la versión inglesa del artículo 6 que hace referencia solamente a 'public servants engaged in the administration of the State', es decir los funcionarios públicos que están al servicio de la Administración del Estado. En efecto, la Comisión no puede concebir que categorías importantes de trabajadores empleados por el Estado quedan excluidos de los beneficios del Convenio por el mero hecho de estar formalmente asimilados a ciertos funcionarios públicos que están al servicio de la Administración del Estado. Conviene, pues, establecer una distinción: por un lado, los funcionarios que cumplen actividades propias de la Administración del Estado (por ejemplo en algunos países, funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables, así como sus auxiliares), quienes pueden quedar excluidos del campo de aplicación del Convenio, y, por otro lado, todas las demás personas empleadas por el gobierno, las empresas públicas o las instituciones públicas autónomas, quienes deberían gozar de las garantías previstas en el Convenio".⁹¹

Finalmente agregaremos que en el informe de 1994 de la Comisión de Expertos, se señaló que México en su última memoria indicó que las disposiciones de su legislación nacional están, a su juicio, en conformidad con el Convenio 98, motivo por el cual no existe ningún problema por la falta de ratificación del mismo, y que de momento no se tiene previsto modificar en modo alguno dicha legislación

II. VALOR DE LAS OPINIONES

⁹¹ *Ibidem* p. 99

Como ya hemos visto, estas opiniones que emite la Comisión de Expertos se generan con motivo del desarrollo de sus actividades, ya que para cumplir su tarea aquella ha tenido que apreciar el sentido que conviene dar a tal o cual Convenio.

Este papel interpretativo no se basa en ninguna autoridad expresa, sino que se deriva lógicamente de su mandato y de la naturaleza de su misión. Por otra parte, ha crecido a lo largo de los años a medida que, en un deseo de dar flexibilidad, la OIT adoptaba textos redactados en términos deliberadamente generales.

Con el aumento en la generalidad de los términos utilizados en los convenios internacionales del trabajo, también se ha incrementado el papel interpretativo de la Comisión, la que tiene que precisar con mayor exactitud el alcance y sentido que se le tiene que dar a estos instrumentos internacionales. De tal suerte que, el valor que tienen estas opiniones es puramente interpretativo y por el cual se han llegado a formular y enunciar principios, que han precisado, completado y prolongado las normas expresamente consagradas en los primeros referidos.

III. EL CASO DEL AMPARO EN MEXICO.

Con el ingreso de México a la OIT en el año de 1931, adquirimos las obligaciones y derechos de los demás miembros, es decir, que nuestro país se obliga a poner en práctica las disposiciones contenidas en el Convenio 87, tal como lo establece el artículo 1 de dicho acuerdo internacional, mismo que fue ratificado por el Gobierno Mexicano en el año de 1950, de conformidad con la Constitución de la OIT y la nuestra.

El precepto 133 de la Ley Fundamental de México, hace clara referencia al

término 'tratados', y no a convenios, de tal suerte que es importante aclarar si estos conceptos sinónimos

"Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión...."

Algunos autores señalan que los compromisos contractuales entre Estados, ya sean tratados, convenios, pactos, actas, declaraciones y protocolos, no poseen un significado absolutamente fijo, que la diferencia fundamental entre estos radica en su formalidad, por ejemplo, el primero da idea de ser el más formal de los segundos, y el convenio, generalmente, aunque no siempre, significa un pacto menos formal o menos importante, pero que ambos son instrumentos internacionales del mismo tipo, que obligan de igual forma a los Estados.

El maestro Cesar Sepúlveda explica que "los tratados han recibido nombres muy diversos, y ello ha contribuido a crear algo de confusión en torno a estos instrumentos internacionales, pero una explicación de cada uno de estos nombres revela que el substractum es un acuerdo internacional de voluntades. Han sido designados convenciones, acuerdos, convenios, pactos, arreglos, compromisos, declaraciones, concordatos, modi vivendi, etc., pero ello no tiene significación jurídica... Convenio, pacto y tratado son sólo distintas formas de designar la misma cosa".⁹²

A nuestro entender, parece claro que los términos 'tratado y convenio' son sinónimos, pues la doctrina así lo señala, y en el caso del Convenio 87, se puede señalar

⁹² SEPULVEDA, César, *Curso de Derecho Internacional Público*. Ed. Porrúa, México 1973, pp. 120 y 121

que éste fue aprobado y ratificado como lo manda el numeral 133 Constitucional, dándole el tratamiento de un tratado internacional, por lo que debemos entender que existe unificación de criterios entre la doctrina y la práctica nacional.

Cuando un Convenio ha sido ratificado se deben incorporar sus disposiciones a la legislación y prácticas nacionales. Esto puede diferir según lo establecido en la Carta Política de cada país. Es conveniente resaltar al respecto la existencia de dos doctrinas, la monista y la dualista.

Conforme a la primera, "no existe separación entre el orden jurídico internacional y el interno, de modo que los tratados que se ratifican son incorporados automáticamente al cuadro legislativo aplicable a cada país"⁹³; por el segundo, "el derecho internacional y el interno constituyen dos órdenes separados, debiendo los tratados ratificados ser el objeto de un acto formal por parte del legislador a los fines de su incorporación al derecho positivo del país"⁹⁴.

México se rige con base en la doctrina monista, ya que el multicitado precepto 133 de nuestra Carta Magna establece que por el sólo hecho de que el tratado internacional esté de acuerdo con la Constitución, que haya sido celebrado por el Presidente de la República y aprobado por el Senado, operará de inmediato dentro de nuestro orden jurídico como Ley Suprema de toda la Unión.

Así pues, en el caso del Convenio 87, se puede decir que constituye parte del Derecho Laboral vigente.

⁹³ DEVEALL, Mario L., Tratado de Derecho del Trabajo, tomo V, segunda edición, Ed. La Ley, Buenos Aires 1972,

p. 816

⁹⁴ *Ibidem*, p. 852

En cuanto a su jerarquía en el orden jurídico nacional, se diría que esta determinada también por el artículo 133 Constitucional, de cuyo texto se puede desprender que el escaño más alto del orden jerárquico normativo está ocupado por la propia Ley de Leyes y en grado inferior se encuentran las leyes que de ella emanan, o sea sus reglamentarias, así como los tratados internacionales.

Es natural que la Carta Magna Mexicana prevalezca sobre las leyes Reglamentarias, pues el Reglamento no puede contravenir lo Reglamentado, y en cuanto a los tratados, porque el artículo 133 condiciona la obligatoriedad de estos instrumentos a la circunstancia de que estén de acuerdo con la Constitución, ya que de no ser así, no adquieren la calidad de Ley Suprema.⁹⁵

Por lo que toca a la jerarquía que existe entre las leyes que emanan de la Constitución y los tratados internacionales, la doctrina más generalizada ha aceptado que no existe prelación alguna, por lo que se ha concluido que poseen igual jerarquía. El maestro Eduardo García Maynez, es uno de los muchos estudiosos del derecho que sostienen esta postura, ya que dice que dicho precepto debe ser interpretado en forma gramatical, y de esta manera se desprende que tienen el mismo nivel.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentado en relación a este tema la siguiente tesis de jurisprudencia:

“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanan de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, inmediatamente inferior

⁹⁵ HARROSO FIGUEROA, José, *ob. cit.*, p. 248 c. l.

a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional."

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992. Ponente: Victoria Adato Green. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes Gaitra, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clemente Gil de Lester, Atanasto González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Guirón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Capital Gutiérrez aprobó, con el número C/92, la tesis que antecede y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, Distrito Federal, a dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

De esta tesis de jurisprudencia se puede desprender que existe una subordinación de los tratados internacionales a la Constitución, y que éstos se encuentran en el mismo plano que las leyes reglamentarias, pero esto no aclara la situación existente entre el Convenio 87 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por la discrepancia que existe entre ambas.

Tampoco se encuentra disposición alguna en la legislación nacional que diga que los tratados y las leyes que emanan de la Constitución deben estar en total armonía, ni alguna que establezca el procedimiento a seguir cuando no lo estén, y de acuerdo a la

jurisprudencia inmediatamente precitada, no puede alegarse la inconstitucionalidad de una basándose en el otro

Pero resulta lógico pensar que aunque no exista una norma que establezca literalmente que los tratados (en los que tiene cabida el Convenio), tengan que estar en armonía con las leyes federales, es preciso que así sea, ya que al estar un Convenio de acuerdo con la Constitución, aprobado y ratificado como lo manda ésta, es derecho vigente, lo mismo ocurre con una ley reglamentaria, que tuvo que ser expedida y aprobada de conformidad con la Ley Fundamental. Sin embargo, existe discrepancia entre ambos; y uno no puede ser criterio para determinar la inconstitucionalidad de la otra.

En el caso específico del Convenio 87, se puede decir que este fue ratificado por nuestro país en 1950, y la ley reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, fue expedida en 1963, es decir, trece años después, motivo por el cual tuvo que ceñirse la Nueva Ley a lo que establecía el Convenio que ya estaba en vigor

Sabemos que este último referido nos obliga en el ámbito internacional, ya que un Estado no puede alegar para eximirse de cumplir un tratado, que el mismo se encuentra en oposición con lo que prescribe su legislación interna, ya que en el caso de México, el tratado ha satisfecho las disposiciones constitucionales.

Por lo que toca a la aplicación interna del Convenio, nos parece interesante la opinión del maestro Roberto Charis, cuando señala que los tratados se encuentran en el mismo nivel que las leyes reglamentarias, "sin embargo, en Derecho Laboral esta regla jerárquica queda sin efecto, pues en su aplicación se debe observar la norma que más favorezca al trabajador".⁹⁶

⁹⁶ CHARIS GÓMEZ, Roberto, ob cit p. 211

A la misma conclusión llegamos si partimos del precepto 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra dice:

"Artículo 11.- En lo no previsto por esta ley o disposiciones especiales, se aplicarán supletoriamente y en su orden, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad".

La Cuarta Sala de la H. Suprema Corte emitió Ejecutoria en relación a este artículo:

"SUPLETORIEDAD, APLICACION DE LA. La supletoriedad a que se refiere el artículo 11 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado opera en aquellos casos en que no se encuentra previsto en dicho ordenamiento disposición directa o existe laguna"

Informe del presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1981, Cuarta Sala, página 64 (Ejecutoria)

De tal manera que al no encontrarse en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ninguna disposición que se refiera a los tratados internacionales, se puede aplicar supletoriamente la Ley Federal del Trabajo que en su artículo 6 señala:

"Artículo 6.- Las Leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a la relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia"

El maestro Alberto Trueba Urbina en el comentario que hace a este numeral señala: "Este precepto hace dinámica la teoría del Derecho Internacional del Trabajo, que es aquel que crea normas laborales a través de la Organización Internacional del Trabajo en las convenciones y reuniones que se celebran entre empleadores y trabajadores y representantes de los Gobiernos y entraña una renovación de todo el Derecho Internacional del Trabajo, aprobado por nuestro país. Las normas internacionales del trabajo, al ser aprobadas por el Senado de la República de acuerdo con el artículo 133 Constitucional, forman parte de las leyes de la Unión. La aplicación de estas normas es independiente del orden jerárquico establecido por dicho precepto, ya que en todo caso debe aplicarse el estatuto más favorable al trabajador. No cabe otra interpretación, por lo que las autoridades encargadas de aplicar las leyes del trabajo, nacionales e internacionales, deberán entender su espíritu y su letra eminentemente sociales para protección de la clase obrera" ⁹⁷

Siguiendo con lo establecido por el artículo 11 de la Ley Burocrática, que consigna también a los principios generales del derecho como fuente supletoria en lo no previsto por esa Ley, nos remitiremos al dispositivo 18 de la Ley Federal del Trabajo (que también es de aplicación supletoria), que consagra el principio fundamental, denominado *in dubio pro operario*, que determina que en caso de existir duda en la aplicación de una norma se estará a la interpretación que más beneficie al trabajador.

"Artículo 18 - En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2º y 3º *En caso de duda prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador*".

⁹⁷ TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA BARRERA Jorge. *Ley Federal del Trabajo Comentada*. Ed. Porra, México 1994, pp. 25 y 26.

Esos numerales por su parte, establecen que las disposiciones del Trabajo tenderán a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones laborales (artículo 2º), siendo este un derecho y un deber social, por lo que no debe ser considerado como artículo de comercio y en el cual se deben respetar las libertades y la dignidad de quien lo presta, asegurando la vida, la salud y un nivel decoroso para el trabajador y su familia (artículo 3º).

Para poder entender el alcance del numeral 18 que acabamos de transcribir es importante comprender el significado del término "interpretar", que según "La técnica jurídica, común a toda rama del derecho, se entiende por interpretar, a la delimitación del significado y sentido de un término, armonizándolo con el todo al que pertenece; implica indagar sobre el sentido, alcances y relaciones de un precepto con las otras normas del ordenamiento jurídico".⁹⁸

Por lo que debemos entender que según este principio se debe aplicar toda disposición que implique una mejoría a la clase trabajadora, cualquiera que sea su naturaleza u origen, será aplicable preferentemente, y ello no contrariaría nuestro Sistema Constitucional, pues la especial naturaleza del Derecho del Trabajo parte de la base que no se puede dar igual trato jurídico a los desiguales, a fin de proteger a la clase más débil de la relación laboral, que son los trabajadores

Todo esto nos lleva a la conclusión, que al ser el Convenio 87 Ley suprema de toda la Unión, y al encontrarse en contradicción con la Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual se encuentra en el mismo nivel jerárquico de aquél, debe ser aplicada la norma que más beneficie al trabajador, es decir el Convenio 87, e incluso existe la posibilidad de interponer el juicio de Amparo, en virtud de que el Instrumento

⁹⁸ CARPIZO MCGREGOR, Jorge, Estudios Constitucionales primera edición Ed. UNAM, Mexico 1980, p. 65

Internacional citado no se está aplicando adecuadamente a los trabajadores que laboran en la administración pública.

Sobre la interposición del juicio de garantías en este supuesto trata la siguiente Ejecutoria:

"TRATADOS INTERNACIONALES, AMPARO CONTRA LA APLICACION DE LOS.
No debe sobreseerse en el juicio de amparo, por la causa de improcedencia que establece la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 133 de la Constitución General de la República, pues aún cuando los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, que estén de acuerdo con la propia Constitución, son, junto con ésta y con las leyes del Congreso de la Unión, que emanan de ella, la Ley Suprema de toda la Unión, ni el precepto constitucional contenido en el artículo 133, ni otro alguno de la propia Carta Fundamental o de la Ley de Amparo proscriben el juicio de garantías contra la indebida aplicación de un tratado, ya que es indudable que los actos que las autoridades administrativas realizan para cumplimentar Tratados Internacionales, deben estar debidamente fundados y motivados y originarse en un procedimiento en el que se hayan llenado las formalidades que señala la misma Constitución, pues una actitud distinta pugna abiertamente con el artículo 14 de la citada Carta Magna. En esas condiciones si el juicio de amparo es el medio de control de la legalidad de los actos de autoridad, debe estimarse procedente aunque se trate de la aplicación de tratado internacional, ya que de lo contrario se dejaría en estado de indefensión al particular afectado".

Volumen XCVIII, Tercera Parte, página 64, Amparo en Revisión 8123/63 - Manuel Brada Lacret - 13 de agosto de 1965 - 5 votos.

De esta Ejecutoria se desprende que es procedente el Juicio Constitucional contra la indebida aplicación de un Tratado. En el caso del Convenio 87, es claro que se están

aplicando erróneamente sus disposiciones, y en algunos casos se han dejado de aplicar en lo que se refiere al sindicalismo burocrático, sobre todo si tomamos en cuenta el principio denominado *in dubio pro operario*, que obliga al juzgador a aplicar la norma más favorable para el trabajador

Por otro lado, creemos que también sería procedente el Juicio de Amparo contra la inconstitucionalidad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues viola flagrantemente el derecho de asociación en general, y el derecho de asociación profesional de los servidores públicos

Lo anterior en virtud de que la autoridad responsable, que en este caso sería el Congreso de la Unión, porque realizó la aprobación y expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que reglamenta en su Título Cuarto la Organización Colectiva de los Trabajadores Burocratas, y cuyas disposiciones son totalmente inconstitucionales, pues como ya sabemos, violan directamente los artículos 9 y 123 apartado B, fracción X de la Constitución, preceptos que establecen un derecho en forma general, de cuyos textos no se desprende limitación alguna, es decir, que "no se podrá coartar el derecho de asociación" con cualquier objeto lícito, siéndolo el derecho de asociarse de los trabajadores para la defensa de sus intereses comunes.

El hecho de prohibir la existencia de dos o más sindicatos en el seno de una misma dependencia, se traduce en coartar el derecho de asociación, lo mismo ocurre con la prohibición de que los sindicatos se adhieran a otra federación distinta a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, además la fracción X del apartado B, no señala que los trabajadores tendrán el derecho de asociarse en un solo sindicato o federación. Situación similar ocurre con la prohibición a los afiliados de dejar de formar parte del sindicato al que pertenezcan, pues el asociarse es un derecho, no una obligación,

y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hace nugatorio el ejercicio de la libre asociación sindical

Tratando de ejemplificar estas violaciones, trasladémonos al precepto 11 Constitucional, que contiene la garantía de libre tránsito, que es muy común para todos, pero ¿qué pasaría si al ser reglamentado este derecho se estableciera que todo hombre tiene el derecho de entrar y salir de la República una sola vez, o que todo ciudadano puede mudar de residencia, pero una vez que lo haga no podría regresar a su antiguo domicilio?. Serían presupuestos verdaderamente inconstitucionales y absurdos, pues es lo mismo que ocurre con la Ley Burocrática, que contraria los derechos contenidos en la Constitución.

De tal manera, que siendo el Juicio de Amparo "un procedimiento jurídico, establecido en defensa del imperio de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, que se establecen por la vía de acción, que se tramitan en forma de juicio, ante el Poder Judicial de la Federación y que tiene como materia leyes, reglamentos, decretos, acuerdos presidenciales y en general actos de autoridad que violen las garantías individuales o impliquen una invasión a la soberanía de la Federación por los Estados y viceversa, el que tiene como efecto la NULIDAD del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efecto retroactivo al momento de producirse la violación"⁹⁹

El precepto 103 de nuestro Código Fundamental, al establecer en sus tres fracciones, la procedencia del amparo, se refiere a

"Art. 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

⁹⁹ BORRELI NAVARRO, Miguel. El Juicio de Amparo Laboral, cuarta edición. Ed. Fac. México 1988, p. 5

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales,
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal"

Por su parte, el numeral 107 constitucional, fracción VII, determina que "El amparo contra actos en juicio, fuera del juicio o después de concluido, o que afecte a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse..."

Es importante hacer notar que no rige el principio de definitividad en relación al amparo contra leyes, es decir, que no es necesario agotar los recursos ordinarios que señale la ley reclamada, tal como lo señala la siguiente Ejecutoria:

"AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. Antes de acudir al amparo no existe la obligación de agotar los recursos ordinarios establecidos en la ley del acto, cuando se reclame principalmente la anticonstitucionalidad de ésta, ya que sería contrario a los principios de derecho el que se obligara al quejoso a que se sometiera a las disposiciones de esa ley, cuya obligatoriedad impugnen por conceptarla contraria a los textos de la Constitución".

Tesis 96, compilación jurisprudencial 1917-1951, página 214

Aunque debemos señalar que existe un impedimento constitucional que limita los efectos del amparo y la jurisprudencia respecto a las leyes, contenido en el inciso f) del precepto 72 constitucional, que previene:

"Artículo 72: Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones,

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observaran los mismos trámites establecidos para su formación".

Es decir, que la sentencia de amparo sólo produce efectos individuales y no podrá afectar, para otros sujetos y casos, la vigencia de la ley declarada inconstitucional, tal y como lo indica la fracción II del numeral 107 constitucional.

Aún en el caso "de que exista jurisprudencia definida, obligatoria, que declare la inconstitucionalidad de una ley, la ley seguirá vigente y solamente se amparará a quienes soliciten oportunamente el amparo. Los sujetos que hayan dejado de interponer el amparo con la debida oportunidad, seguirán regidos por la ley de referencia".¹⁰⁰

Pero el hecho de que una ley sea declarada inconstitucional implica un avance y crea un precedente, más aún, que llegue a existir jurisprudencia al respecto, en cuyo caso se podría alegar dicha jurisprudencia cuando la Junta, o el Tribunal Federales de Conciliación y Arbitraje, o inclusive un Tribunal Colegiado de Circuito estuviera conociendo algún asunto relacionado con un sindicato.

En la realidad resulta increíble, que pese a la lamentable reglamentación del sindicalismo burocrático, no se hayan interpuesto amparos y consecuentemente no exista Jurisprudencia sobre la materia. Situación muy distinta sucede en el régimen ordinario

¹⁰⁰ ARELLANO GARCIA, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, séptima edición Ed. Porrúa, México 1992, p. 128.

donde existen varias tesis en materia sindical, de las que señalaremos tan solo algunas por considerar que pueden ser aplicadas al regimen burocrático:

"SINDICATOS, CANCELACION DE SU REGISTRO. Si bien es cierto que para el registro de una agrupación sindical se sigue un procedimiento meramente administrativo, que consiste en la debida comprobación ante las autoridades competentes del trabajo, de los requisitos que la Ley exige para considerar constituida dicha agrupación, tambien lo es que una vez registrado un sindicato y gozando, por tanto, de personalidad jurídica, para proceder a la cancelación de su registro no debe seguirse igual procedimiento, ya que existen, por parte de los elementos pertenecientes al sindicato, derechos adquiridos; en este caso, debe demandarse su cancelación ante las juntas de conciliación y arbitraje, siguiéndose el juicio arbitral correspondiente, que se iniciará con la demanda, la que debe ser legalmente notificada al sindicato demandado, para que éste pueda oponer las excepciones que juzgue pertinentes y aportar, en iguales condiciones que su contraparte, las pruebas de que ambas dispongan, para justificar la acción de su cancelación que se intenta y las excepciones opuestas, conchuyendo con alegar lo que a su derecho convenga y dictándose el laudo que habrá de resolver sobre la procedencia o improcedencia de la cancelación solicitada".

PRECEDENTES.

Quinta Epoca:

Tomo XLVII, página 2376, Amparo Revisión 6895/35, sección 1ª. Sindicato de albañiles, peones, ayudantes y similares. 12 de febrero de 1936. Unanimidad de 5 votos. Relator: Icaza.

Tomo V, pag. 2617. Amparo Directo 6792/36. Sindicato de Trabajadores de Espectáculos del Estado de Morelos. Unanimidad de 4 votos.

Tomo I.V, pag. 1082. Amparo Directo 6982/38, Sec. 2ª. Martínez Everardo y Coags. 26 de febrero de 1938. Unanimidad de 4 votos. Sin ponente.

Tomo LX, pag. 958. Amparo Directo 947/36. Sec. 1ª. Navarro Jesús y Coags. 26 de Abril de 1939. Sin Ponente. S. V. y Aviso!

Tomo LXI, pag. 3842. Amparo Directo 2810/38. Sec. 2ª. Sociedad Cooperativa de Trabajadores de su Automovil. S.

C. I. 30 de Agosto de 1939. Unanimidad de 4 votos. Relator: Irujo.

Cuarta Sala, apéndice 1954, tesis 1016, pág. 1829.

"SINDICATOS, CANCELACION DEL REGISTRO DE LOS, POR YA NO CONTAR CON EL NUMERO MINIMO DE SOCIOS QUE FIJA LA LEY. Si se demanda la cancelación del registro de un sindicato, afirmándose que ya no tiene el número mínimo de socios que fija el artículo 361 de la nueva Ley Federal del Trabajo, y no se prueba durante el procedimiento laboral esta circunstancia, no es violatorio de garantías el laudo que niega la cancelación del propio registro, si lo que se demanda es la cancelación del registro de un sindicato por haber dejado éste de tener el número de socios mínimo que fija la ley, es intrascendente que la junta no entre a considerar si el sindicato se formó o no con trabajadores pertenecientes a la empresa o con los que habían dejado de serlo, por que no se está demandando la nulidad de la inscripción, caso en el que si procediera el estudio de si las personas que constituyeron la organización eran o no trabajadores de la misma empresa"

PRECEDENTES

Amparo Directo 560771. Rodolfo Sanchez y Compañía S.A. de R.L., 24 de abril de 1972, unanimidad de 4 votos.
Ponente: Mario Cristina Salazar de Tamayo.

Cuarta Sala, Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, volumen 40, página 79.

"SINDICATO, COALICION ENTRE PATRON Y TRABAJADORES. No debe admitirse que, bajo la apariencia de sindicato de trabajadores que pugnan por los intereses de su clase, existan organizaciones de trabajadores que olvidándose de esos intereses de clase, se coaliguen con el patron en defensa de los intereses de éste, y de esta manera, dejen de cumplir la finalidad esencial que exige la ley para la existencia de un sindicato, razón por la que cuando tal cosa ocurra, debe aplicarse lo preceptuado por el artículo 244, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, según el cual el registro de un sindicato se cancelará cuando dejen de tener los requisitos que la Ley señala, debiendo interpretarse esto en el sentido

de que esos requisitos no están constituidos solo por los que el artículo 242 de la Ley laboral exige, siendo también por el relativo a que la organización tenga como objeto el mejoramiento de sus agremiados. Como esto último, evidentemente, no puede lograrlo un agnación en la que no todos sus miembros tienen la calidad de trabajadores, tiene que concluirse que un sindicato donde no todos los agremiados son asalariados y, por añadidura, forman parte de ella elementos pertenecientes a la clase patronal, no puede considerarse como un sindicato de trabajadores en los términos de los artículos 232 y 233 de la Ley laboral".

PRECEDENTES

Amparo directo 3700/62 Sindicato de chóferes y similares del Estado de México 20 de junio de 1963 5 votos

Ponente: Angel Cervajal

Cintra Sala, Semanario Judicial de la Federación, Sexta época, volumen LXXII, página 22.

Como apuntamiento final agregaremos, que la última palabra la tienen los **trabajadores al servicio del Estado**, pues ellos son los que mejor conocen la situación de sus sindicatos, y viven en carne propia las limitaciones y prohibiciones a sus derechos, son **en definitiva**, los que tienen que alzar la voz y hacer uso de los instrumentos que la **legislación nacional e internacional** les concede, tales como presentar queja formal ante la **OIT**, e incluso recurrir al juicio de amparo, para que les sean respetados los derechos que la Constitución les confiere.

También es indispensable replantear el papel del sindicalismo burocrático, pues lejos de estar constituido para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes de los servidores públicos, parece un medio de control del Estado sobre sus trabajadores; mucha de esta culpa la tienen los líderes sindicales que utilizan estos puestos como trampolines políticos, olvidándose de los intereses de su clase, de tal forma que se coaligan con el Gobierno en defensa de los intereses de éste, atentando contra el bienestar de los burócratas.

CONCLUSIONES

PRIMERA- La Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado, es de naturaleza restrictiva y limitativa en lo que a sindicalización se refiere, pues la unicidad del movimiento sindical, en sus dos niveles, no es resultado de la voluntad de los trabajadores, sino que es impuesta por vía legislativa

SEGUNDA- Los sindicatos de trabajadores públicos no pueden realizar las actividades más importantes para cualquier otro sindicato, como sería la negociación colectiva, en virtud de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no les confiere dicha facultad, tampoco pueden hacer uso del medio de presión característico a las organizaciones de este tipo, que es la huelga, ya que la Constitución y la Ley Reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la misma, hacen imposible el estallamiento de un conflicto de esta clase

TERCERA - El precepto 123 Constitucional, apartados A y B, en sus fracciones XVI y X respectivamente, establecen el principio de libertad sindical, pero la redacción de estas fracciones es tan general y amplia, que dió como resultado que en las Leyes Reglamentarias de estos Apartados se plasmaran diferencias muy significativas

CUARTA - La libertad de sindicalización de que goza cada trabajador, es un derecho individual, ya que aquella es un atributo del hombre considerado como tal, lo que significa que el activo es libre para ingresar a un sindicato ya existente, o para formar uno nuevo, en unión de otros laboriosos, quedando incluida en esta libertad la facultad que

tiene el obrero de separarse del sindicato al que hubiese ingresado, de tal suerte que si falta alguna de estas posibilidades la libertad no existe, situación que se encuentra plasmada en la Ley Burocrática.

QUINTA - Los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo son un medio para mejorar la situación de los sindicatos burocráticos; su importancia se refleja en la promoción de la justicia social, de la paz, protección a la libertad sindical, la igualdad, la democracia, la dignidad del trabajador y la voluntad de éste para el adecuado desarrollo de sus organizaciones, favoreciendo con esto la pluralidad sindical.

SEXTA - Es indispensable que los laboriosos al servicio del Estado presenten queja formal, por conducto de sus organizaciones, ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, mismo que es el encargado del control especial, en cuando a esto se refiere, pues la Ley Reglamentaria del apartado B, del artículo 123 Constitucional viola los principios contenidos en el Convenio 87, que ya fue ratificado y aprobado por México.

SEPTIMA.- Es claro que en nuestro país no existe la voluntad política para actualizar los preceptos de la Ley Burocrática que viola los principios contenidos en el Convenio 87, sobre los cuales la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, órgano encargado del control regular sobre la aplicación de convenios, ha emitido innumerable observaciones.

OCTAVA - Los operarios y sus organizaciones sindicales, tienen como única salida, la interposición del Juicio de Amparo, contra la inconstitucionalidad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por la inadecuada aplicación del Convenio 87, que es Ley Suprema de la Unión. Situación que en la práctica nunca se ha dado.

NOVENA.- Es necesaria una amplia campaña para difundir los principios sustentados por el Convenio 87, y en general sobre el derecho bancario. A su vez el Estado debería hacer un esfuerzo para modificar la ley reglamentaria del apartado B, haciéndola más acorde con la realidad de la necesidad de los trabajadores públicos, así como con el multicitado Convenio

DECIMA.- Que no se reúnan en una sola persona la calidad de Secretario General de la FSTSE y un cargo de elección popular como lo es diputación o senaduría, ya que de esta forma se mediatiza o minimiza la participación de las organizaciones laborales en la vida democrática del país, se traiciona sus principios genéticos y se contraviene el Sistema Jurídico Internacional.

FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

- 1.-ARELLANO GARCIA, Carlos, Practica Forense del Juicio de Amparo, septima edición. Ed Porrúa, Mexico 1992
- 2.-BAEZ MARTINEZ, Roberto, Derecho Constitucional, primera edicion. Ed. Cárdenas Editores y Distribuidores, Mexico 1978
- 3.-BAEZ MARTINEZ, Roberto, Principios Basicos de Derecho del Trabajo, segunda edición. Ed. Pac, Mexico 1994
- 4.-BARROSO FIGUEROA, Jose, Derecho Internacional del Trabajo. Ed. Porrúa, México 1987
- 5.-BORREL NAVARRO, Miguel, El Juicio de Amparo Laboral, cuarta edicion. Ed. Pac, México 1988.
- 6.-CANTON MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocratico, segunda edicion. Ed. Pac, México 1987
- 7.-CARPIZO MCGREGOR, Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. UNAM, Mexico 1980
- 8.-CHARIS GOMEZ, Roberto, Derecho Internacional del Trabajo. Ed. Porrúa, Mexico 1994.
- 9.-DAVALOS MORALES, José, Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo, primera edición. Ed. Porrúa, México 1985
- 10.- DE BUEN LOZANO, Nestor, Derecho del Trabajo, tomo I, septima edicion. Ed. Porrúa, México 1990
- 11.-DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo, tomo II, octava edicion. Ed. Porrúa, México 1991

- 12.-DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo I, novena edición, Ed. Porrúa, México 1984.
- 13.-DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo II, décima edición Ed. Porrúa, México 1985
- 14.-DE LA CUEVA, Mario. Panorama de Derecho Mexicano (Síntesis de Derecho del Trabajo). Ed. UNAM, México 1965.
- 15.-DEVEALI, Mario L., Tratado de Derecho del Trabajo, tomo V, segunda edición Ed. La Ley, Buenos Aires 1972.
- 16.-GARCIA, Manuel Alonso, Curso de Derecho del Trabajo, segunda edición. Ed. Ediciones Ariel, Barcelona 1967.
- 17.-GROS ESPIELL, Héctor, La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en América Latina. Ed. UNAM, México 1978.
- 18.-GUTIERREZ VILLANUEVA, Reynold, La Constitución de los Sindicatos y su Personalidad Jurídica. Ed. Porrúa, México 1990.
- 19.-MORALES SALDAÑA Hugo Italo y TENA SUCK, Rafael, Legislación Federal del Trabajo Burocrático Comentada. Ed. Pac, México 1988
- 20.-OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo 1919 - 1984 Ed. OIT, Ginebra 1985.
- 21.-OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones Ed. OIT, Ginebra 1973.
- 22.-OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones Ed. OIT, Ginebra 1987.
- 23.-OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones Ed. OIT, Ginebra 1993.
- 24.-OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, La Libertad Sindical Ed. OIT, Ginebra 1972
- 25.-OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, La Libertad Sindical, tercera

edición Ed OIT, Ginebra 1986.

26.-OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Normas de la OIT sobre Libertad Sindical Ed OIT, Ginebra 1976

27.-OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, quinta edición Ed Porrúa, México 1988.

28.-RAMOS ALVAREZ, Oscar G., Sindicatos, Federaciones y Confederaciones en las Empresas y en el Estado Ed Trillas, México 1991.

29.-SEPULVEDA, César, Curso de Derecho Internacional Público, segunda edición Ed Porrúa, México 1973.

30.-SERRA ROJAS, Andres, Derecho Administrativo, tomo I, décima edición. Ed. Porrúa, Mexico 1981.

31.-TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge, Ley Federal del Trabajo Comentada Ed Porrúa, México 1994

32.-TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, sexta edición. Ed. Porrúa, México 1981.

33 -VALTICOS, Nicolás, Derecho Internacional del Trabajo. Ed. Tecnos, Madrid 1977.

LEGISLACION

1.-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa, México 1994.

2.-LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Ed. Porrúa, México 1994.

3.-LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, Ed. Porrúa, México 1994

4.-LEY DE AMPARO, Ed. Ediciones Andrade, México 1994.

OTRAS FUENTES:

1.-CONVENIO NUM 87 DE LA OIT, Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (1948)

2.-CONVENIO NUM 98 DE LA OIT, Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (1949)

FALLA DE ORIGEN