

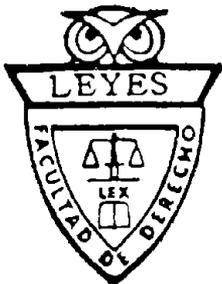


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL

LA SINDICALIZACION DE TRABAJADORES DE  
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL SECTOR  
SALUD DE LOS ESTADOS

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
FEDERICO ORTEGA CRUZ



ASESOR: DR. OSCAR GABRIEL RAMOS ALVAREZ



MEXICO, D. F.

2005

m. 345788



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

PRESENTE

Autoriza a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: FEDERICO ORTEGA CRUZ

FECHA: 23/01/05

FIRMA: [Firma manuscrita]

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **FEDERICO ORTEGA CRUZ**, con número de cuenta 86336240, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "LA SINDICALIZACION DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL SECTOR SALUD DE LOS ESTADOS", bajo la dirección del Dr. OSCAR GABRIEL RAMOS ALVAREZ, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. **MARTHA RODRÍGUEZ ORTIZ**, en el oficio con fecha 21 de abril de 2005., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F., 13 de mayo 2005.

LIC. PORFIRIO MARQUET GUERRERO  
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.  
c.c.p.-Alumno (a).

**AL DR. OSCAR GABRIEL RAMOS ALVAREZ:**

Gracias por sus finas atenciones, empeño y dedicación para la realización del presente trabajo.

**PARA MI PADRE:**

Tu ejemplo motiva este trabajo.

**A MI MADRE:**

Por tu apoyo incondicional y creer siempre en mi.

**JUDITH:**

Espero que tus anhelos se vean reflejados en este trabajo. Gracias por permitirme formar parte de tu vida.

**A MIS HERMANOS:**

Por todo lo que hemos compartido.

**A MI HIJO:**

Algún día te tocará a ti.

**A MI ABUELO Y TIO:**

Por compartir sus conocimientos.

# **LA SINDICALIZACION DE TRABAJADORES DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL SECTOR SALUD DE LOS ESTADOS**

**INTRODUCCION**

**I -III**

## **CAPÍTULO I**

### **El artículo 123 apartado "B" La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

1. Breve reseña de la sindicalización de trabajadores  
burocráticos en México. 1
2. Creación del apartado "B". 22
3. Ley Reglamentaria. 29

## **CAPÍTULO II**

### **SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES CUANDO ERAN SERVICIOS COORDINADOS DE SALUD**

1. El Sindicato Nacional. 36
2. La Conformación de las Secciones. 47

**CAPÍTULO III**  
**SITUACION ACTUAL**

1. El Acuerdo Nacional del Sector Salud	51
2. Convenios de Descentralización	65
3. Creación de los Organismos Descentralizados de Salud de los Estados	66

**CAPÍTULO IV**  
**DISCUSION SOBRE EL REGIMEN CONSTITUCIONAL APLICABLE**

1. Breve referencia a los regímenes especiales	74
a. Federales	82
b. Locales	88
2. Convenios Internacionales del Trabajo, ratificados por México, Aplicables	92
a. Textos	100
b. Opiniones de la Comisión de Expertos	105
c. Opiniones del Comité de Libertad Sindical	115
3. Tesis Jurisprudenciales	125
4. Desarrollo en el esquema actual. Dificultades y soluciones	133

**CONCLUSIONES** 140

**BIBLIOGRAFÍA** 145

## INTRODUCCION

El artículo 68 de la Ley Federal del Trabajo Burocrático o de los Trabajadores al Servicio del Estado establece:

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

La disposición es francamente inconstitucional en virtud de que a nadie puede obligarse a formar parte o no de un sindicato; por lo que proponemos una reforma para que se derogue esta disposición con contenido diáfano político, sugiriendo a los trabajadores a quienes se pretende aplicar esta disposición ocurrir al amparo indirecto en contra del numeral en consulta.

Muchos han considerado al “Sindicalismo” como el infante terrible de nuestra sociedad. Es el fantasma del odio, la imagen de los enfrentamientos, el peligro de la desintegración social. Otros lo ven como único medio de protección, como la idea que conduce a la libertad.

Trataremos de hacer un examen de lo que realmente es el sindicalismo, sobre todo en la actualidad.

En todos sus aspectos de actuación, que reflejan las facetas materiales, pero tiene también otros aspectos de espiritualidad, de sensibilidad, de delicadeza del ser del hombre que trabaja, y que por lo general pasan inadvertidos, el sindicato es una fuerza psicológica y social que produce cambios visibles en las condiciones de vida.

Predomina entre sus objetivos lograr la justicia, aunque sea limitada, abarca también temas culturales, sociales, familiares, de elevación de la persona del trabajador.

En realidad se trata de un primer intento de ordenar, de caracterizar y clasificar las necesidades y de proteger contra el abuso. Todo sindicalismo tiene que tener una base que podríamos llamar moral, puede ser de esencia política, religiosa o libertaria, pero no puede considerarse la existencia de un sindicalismo neutro; siempre el sindicalismo tiene un fondo, una finalidad.

Ley Federal del Trabajo nos entrega la definición de Sindicato: es la asociación de trabajadores constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes; pero la Ley Burocrática introduce un elemento diferente a saber, el de "que laboran en una

misma dependencia". Esto hace que tales sindicatos queden circunscritos a solamente uno por dependencia, lo cual se ratifica en el artículo 68 de esta última Ley que expresamente lo afirma, agregando que en el caso de que varios grupos de trabajadores ocurran solicitando el registro, se le concederá al mayoritario.

Para explorar su pertinencia, su conformidad con el orden Constitucional y la forma en que sea resuelta esa que nos parece no congruencia, nos impulsa a lo largo de este trabajo a analizar la evolución de su tratamiento y del estado actual de la legislación para concluir la necesaria corrección legislativa.

## CAPÍTULO I

### 1.- Breve reseña de la sindicalización de trabajadores burocráticos en México.

Antes de abordar el examen particular de México en este tema, conviene precisar, aun brevemente, la significación que podemos dar al término "burocrático".

El Estado, para dar el servicio a los ciudadanos, requiere del concurso de personas de muy diferente capacidad y preparación, ya que los trabajos a realizar son muy diversos, desde los funcionarios que requieren de preparación técnica, como economistas, abogados, médicos o profesores, hasta labores manuales de apoyo, como secretarías, archivistas y dibujantes, por ejemplo, en las oficinas o choferes, barrenadores y otras actividades similares.

Todas estas actividades son las generalmente conocidas como burocráticas; el término **Burócrata** del que se han derivado Burocracia y Burocrático, en ocasiones es usado en forma peyorativa, como una

crítica a lo que se hace complicado o lento; pero en realidad es injusto el uso.

Juan Corominas en su *Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*, nos obsequia la definición del término "burocrático": del francés **Bureaucratie**, compuesto de **Bureau**, que significa oficina,<sup>1</sup> introducido al castellano entre el año de 1832 y 1836.

Podríamos decir que tiene en realidad varias acepciones e interpretaciones el término burocracia: se designa así a una organización compleja, ya que aún en las grandes empresas se habla de su trabajo burocrático; también se entiende como trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el servicio público como un grupo; otra interpretación es a un sistema de trabajo nacionalizado en gran proporción, que si bien puede llegar a la deshumanización, a la despersonalización de quienes lo realizan, a cambio proporciona una mayor eficiencia y eficacia en los resultados.

Una de las más claras definiciones de lo que es burocracia la encontramos en Víctor A. Thompson **Modern Organization**, que dice: "La burocracia es una organización compuesta por una jerarquía de

---

<sup>1</sup> COROMINAS, Juan. *Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana*. Segunda edición, Gredos. Madrid, 1972. p. 70.

autoridad altamente elaborada que se superpone a una también compleja división del trabajo.”<sup>2</sup>

Es obvio que si se requiere de intermediarios entre gobernantes y gobernados, esas funciones sean desarrolladas por miembros de la misma sociedad que forma el Estado de que se trata; México por consiguiente ha tenido siempre una burocracia que le sirva, ya sea en la época de los aztecas y de los mayas, en la Colonia, en la etapa de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución.

Las relaciones entre el Estado y quienes le prestan servicios debe de regirse en alguna forma; en un principio fue únicamente la voluntad de los soberanos, que seleccionaban a los servidores por ser encargados de atender a los propios intereses de los monarcas; así sucedía en las épocas precolonial y colonial en nuestro país. Después, como la relación iba caminando, tratando ya de atender a los intereses del pueblo, los servidores públicos fueron especializándose pero estaban sujetos a los vaivenes de la política; cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requerían.

---

<sup>2</sup> CANTON MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático. Séptima edición, Pac. Mexico 1995, p. 71.

Quienes prestaban servicios en el Gobierno sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual; carecían de protecciones personales y de estabilidad. Esta situación obligaba a pensar en diversas formas de defensa, de autodefensa podríamos decir.

Es así que comienzan a nacer pequeñas organizaciones durante el período colonial, que únicamente se preocupaban por cuestiones que hoy consideraríamos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de México, similar al de la Villa de Madrid, que daba asistencia a los trabajadores del Virreinato; durante la vigencia de la Constitución de 1824 se habla de pensiones y retiros a empleados de la Federación y algunas otras pequeñas ventajas para viudas de ellos.

Por lo anterior, y, a efecto de dejar bien comprendido lo referente a la sindicalización de los trabajadores burocráticos en nuestro país, será oportuno considerar lo siguiente.

En la etapa de la Reforma aparecen algunas ventajas más encaminadas al bienestar del servidor público y su familia, pero no en relación con su condición de empleado, es decir, con su estabilidad.

“Es en el año de 1875 que se constituye la primera Mutualidad de Empleados Públicos, pero en realidad la mutualidad no tiene los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna. Durante el Gobierno del General Díaz aparece la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares (1896), donde se señala el derecho a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho, se reconoce además derecho a la viuda y a las hijas hasta que se casen o se mueran y los hijos hasta los 21 años de edad.”<sup>3</sup>

En realidad durante un largo lapso no existe ninguna disposición relacionada con la prestación de servicios al Estado; se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho; se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares.

Es hasta 1925 que aparece una organización oficial al servicio de los burócratas, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; en 1928 los maestros lograron el Seguro Federal del Magisterio de tipo mutualista.

---

<sup>3</sup> PANTOJA MORÁN, David. La Naturaleza Jurídica de la relación entre el Estado y sus servidores. Quinta edición, UNAM, México, 1990. p. 148.

Siendo Presidente Constitucional Sustituto el General Abelardo L. Rodríguez, quien siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos, entre otros acuerdos, dictó uno de gran importancia para nuestro estudio: el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial del jueves 12 de abril de 1934.

Si bien es cierto que este acuerdo tuvo carácter expresamente transitorio, porque así lo disponía el artículo 2º transitorio del propio acuerdo, que señalaba su vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934. Esto, según la exposición de motivos, para dar libertad al nuevo Presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio.

Ya antes, casi inmediatamente de tomar posesión, en septiembre de 1932 el General Rodríguez había dictado un acuerdo en el sentido de que los empleados del poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa; ahora con el acuerdo relativo a la organización del servicio civil, perfeccionaba su acción y daba el antecedente más cercano para la posterior promulgación del estado jurídico, al que nos vamos a referir más adelante.

El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba en el segundo las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados. El tercero señalaba las formas de ingresos al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencia. El Cuarto estaba referido a las vacaciones, licencias y permisos; el Quinto a las recompensas y ascensos. El Sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El Octavo la forma de separación de servicio civil; hay que mencionar que como entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el Presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficios en caso de que la causal fuera la

muerte del trabajador. Contenía algunas disposiciones complementarias y los normales artículos transitorios.”<sup>4</sup>

Debemos de señalar que esta disposición presidencial si benefició a los trabajadores del Estado y sobre todo, insistimos, fue el antecedente del Estatuto Jurídico. El General Abelardo L. Rodríguez debe de recibir el reconocimiento de esta actitud revolucionaria, en la que se muestra su simpatía por los trabajadores, ya que en los puntos de consideración del acuerdo dice que trata de equiparar los derechos de los servidores públicos a los de los trabajadores, que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la misma Ley en su artículo 2º estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan y que él debía cumplir esa que consideraba una promesa solemne, dentro de la mayor brevedad, para demostrar la sinceridad de las intenciones que lo movían.

Que aunque el precepto constitucional le concede facultades al Presidente, decía, para designar a los empleados, él abdicaba esa facultad para dar seguridad a los propios empleados y funcionarios.

---

<sup>4</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición, Porrúa, México, 2000. p. 78.

El interés de los servidores públicos se manifestaba cada vez más para lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo. Así lo demuestra el hecho de que se adhieran a los obreros en la lucha por el mejoramiento de la clase trabajadora. Toman parte en la formación de la Confederación de Trabajadores de México, de la que resulta Secretario General un brillante mexicano, destacado luchador y universitario distinguido, el Licenciado Vicente Lombardo Toledano, pero los trabajadores del Estado no consolidaban todavía sus sindicatos y no pudieron actuar verdaderamente dentro de la C.T.M., como en un principio lo pretendieron.

Los promotores de la organización sindical burocrática logran la celebración del Congreso Unidad del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936 y se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

La lucha política continúa y por fin con la simpatía del Presidente de la República que entonces lo era el General Lázaro Cárdenas, se logra que se presente ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público.

La iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, en la que hay que recordarlo, no había Diputados de partidos

de oposición, pero si los había con criterio propio y que sabían manejar debidamente la dignidad del cargo; la iniciativa presidencial fue discutida y hubo oposición de varios miembros, no solamente al reconocimiento al derecho de sindicación, sino muy especialmente al de huelga en contra del Estado.

“La Cámara de origen fue la de Senadores, que recibió la iniciativa enviada por el C. Secretario de Gobernación el 23 de noviembre de 1937 en que se turnó a las Comisiones unidas 1ª y 2ª de Trabajo y 2ª de Gobernación, las que con fecha 18 de diciembre del mismo año emitieron su Dictamen, aprobatorio en todos sus términos del día 21 de ese mismo mes; los comisionados que intervinieron fueron la 1ª de Trabajo: Gonzalo Bautista, Luis R. Reyes , y Luis Moya Tovar y por la Gobernación, Manuel Gudiño y Mauro Angulo.”<sup>5</sup>

El Senador Cándido Aguilar pidió la aprobación con dispensas de trámites, la que fue aprobado por el Senado; a continuación hicieron uso de la palabra los senadores Antonio Romero, quien hizo notar que el Estatuto era un derecho y no una gracia para los Trabajadores del Estado y un paso más de avance de la Revolución Mexicana, Gonzalo Bautista, quien señaló que aunque para los miembros de la comisión tan

---

<sup>5</sup> HUITRON, Jacinto. Orígenes e historia del movimiento obrero mexicano. Sexta edición, Mexicanos Unidos, México, 1989. p. 121.

trabajador es el empleado público como el de la empresa privada, dada la característica especial de las labores, también necesitó de especiales condiciones, tanto para concluir lo que en otro caso hubiera sido un contrato de trabajo, como para llegar al movimiento de huelga como aparece en la iniciativa y en el Dictamen; Ernesto Soto Reyes lo hizo para exhortar a los servidores públicos a actuar con mesura y con responsabilidad en el uso de sus derechos de estabilidad y de huelga y a cumplir con sus deberes como encargados de atender al pueblo; el Senador Jalisciense González Gallo pidió que las Cámaras y el Poder Judicial renunciaran expresamente a su derecho de remover y nombrar libremente a sus empleados, para evitar que el derecho constitucional al hacerlo estuviera por encima del Estatuto; Nicéforo Guerrero lo rebatió diciendo que el Estatuto era precisamente reglamentario de ese derecho, por lo que resultaba innecesario la propuesta; en iguales términos o similares se produjo el senador Wilfrido C. Cruz. La iniciativa fue aprobada en lo general y sin discusión en lo particular pasó a la Cámara de Diputados.

Ya decíamos que en esta Cámara hubo mayor discrepancia, en efecto, en fecha 24 de diciembre de 1937 se dio cuenta con la iniciativa del Ejecutivo aprobada por el Senado, con una adición propuesta por el Senador Mora y Tovar en el sentido de dar oportunidad de regresar al

empleo en las mismas condiciones al que hubiera gozado de una licencia para el desempeño de otro cargo, de elección o de confianza. El proyecto fue turnado a las Comisiones unidas de Trabajo, Gobernación y Puntos Constitucionales.

“El Dictamen de las comisiones está fechado el 26 de abril de 1938 y contiene innumerables modificaciones, la mayor parte de estilo, pero algunas con importancia; los dictaminadores fueron los Diputados: 1ª de Trabajo.- Salvador Ochoa Rentería, Luis S. Campa, Félix de la Lanza y José Zavala Ruiz; 3ª de Trabajo.- Luis Torres, Manuel Ayala, Daniel Santillán y como suplente Francisco Arellano Belloc; 1ª de Puntos Constitucionales.- Lic. José Hernández Delgado, Lic. José Santos Alonso y Lic. Emilio Araujo; 2ª. De Gobernación.- Lic. José Santos Alonso, Lic. Rodolfo Delgado y Alfredo Zárate Albarrán.”<sup>6</sup>

El día 12 de mayo de 1938 se puso a discusión el Dictamen, de las Comisiones Unidas y hubo intervenciones de numerosos Diputados, cuyos nombres estuvieron por años ligados a la vida política, diplomática y administrativa de México; entre las intervenciones podemos mencionar las de José Aguilar y Maya, Francisco Arellano Belloc, Salvador Ochoa Rentería, Miguel Ángel Menéndez Reyes,

---

<sup>6</sup> ARAIZA VELÁSQUEZ, Luis. Historia del movimiento obrero Mexicano. Segunda edición, Casa del Obrero Mundial, México, 1975. p. 116.

Fernando Amilpa, José Muñoz Cota, José Hernández Delgado, Agustín Franco, Margarito Ramírez, Víctor Alfonso Maldonado. Sería largo e innecesario seguir enumerando a los participantes en el debate; baste con lo citado para podernos dar cuenta de que había calor, entrega, interés y capacidad en nuestros Diputados. Que hombres como Aguilar y Maya o Víctor Alfonso Maldonado hubieran estado en contra fue situación aleatoria, derivada de puntos de vista equivocados, pero de buena fe; allí está en cambio la intervención de Fernando Amilpa, líder obrero y del escritor Miguel A. Menéndez Reyes, brillantes defensas del trabajador al servicio del Estado.

El Dictamen de las Comisiones fue votado en contra, por las numerosas modificaciones que contenía; un grupo de Diputados presentó otro proyecto de Estatuto, que fue aprobado en la sesión del 28 de junio de 1938 y remitido a la Cámara de origen para su discusión nuevamente.

En la Sesión del Senado de la República de fecha 23 de agosto de 1938 se dio cuenta con el envío de los Diputados. Al darse cuenta por la Secretaría, el senador Gilberto Flores Muñoz solicita que se dispense de trámite y se declare el Senado en sesión permanente hasta que la

Comisión presente su dictamen; fue turnado el proyecto a las Comisiones unidas de 2ª y 3ª de Trabajo y 2ª de Gobernación.

“El Dictamen de estas Comisiones, integradas por los senadores 2ª. De Trabajo: Antonio Romero y Pedro Torres Ortiz; 3ª. De Trabajo: Félix C. Rodríguez, Román Campos Viveros; 2ª. De Gobernación: Manuel Gudiño y Mauro Angulo, fue en el sentido de desechar las reformas formuladas por los Diputados; ratificar la aprobación de fecha 21 de diciembre de 1937 y dar una protección a los que hubieran sido cesados a partir del 1º de enero de 1938, para ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje en demanda, si lo consideraban injusto.- Se turnó de inmediato con una comisión que hizo entrega personal en la Cámara de Diputados, con la súplica de que fuera tratado con la altura necesaria. El 6 de septiembre de 1938 fue dada cuenta con el proyecto y puesto a discusión no hubo oradores en contra, por lo que se pasó a la votación nominal y fue aprobado por 158 votos contra 6, pasándose al Ejecutivo para los efectos de la publicación.”<sup>7</sup>

El Estatuto Jurídico fue promulgado por el Presidente Cárdenas, publicándose en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938. Los

---

<sup>7</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Vigésima edición, Porrúa, México, 2000. p. 326.

trabajadores al Servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.

Este instrumento legal estaba dividido en varios capítulos: Disposiciones Generales, ocho artículos; Derechos y Obligaciones de los Trabajadores, nueve artículos; De las horas de trabajo y de los descansos legales, once artículos; De los salarios, doce artículos; De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente, un artículo con diez incisos; De las obligaciones de los Trabajadores, un artículo con siete incisos; De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con tres incisos; De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con cinco fracciones; De la organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, con dieciocho artículos; De las condiciones generales de trabajo, con tres artículos; De las huelgas, con siete artículos; Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje, con once artículos; De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales dos artículos; De las prescripciones, seis artículos; Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas, siete

artículos; De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, siete artículos; De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, un artículo; Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, dieciséis artículos; en total ciento quince artículos más doce transitorios.

Este Estatuto Jurídico, que sirvió para regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la jurisprudencia relativa, sirvió de muy buena base para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel Constitucional, al crearse el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

El Estatuto Jurídico estuvo en vigor tal como lo expidió el Presidente Lázaro Cárdenas hasta el año de 1941. En este año el Presidente de la República, que ya lo era el General Manuel Ávila Camacho, promulgó un nuevo Estatuto, pero podemos decir que en realidad se trató únicamente de una reforma al que estaba vigente.

En efecto, el contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico del llamado nuevo Estatuto era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados **de confianza**, es decir, para aquellos servidores

públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del Estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares.

No conteniendo ningún otro aspecto, no resulta necesario hacer comentarios más abundantes sobre esta reforma legal.

“El 7 de diciembre de 1959 el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente de la República, en la que haciendo especial señalamiento de que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado. En los considerandos de la iniciativa se insiste en que los Trabajadores al Servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para Instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia, su trabajo, también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ibidem. p. 332.

En la iniciativa en realidad se recogen las protecciones establecidas en el Estatuto que estaba en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de arbitraje, aunque se dice asimismo que en el caso de los servidores del Poder Judicial Federal, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que debe intervenir, para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de la Justicia en el país.

En la sesión en que se dio lectura a la iniciativa intervinieron los CC. Senadores Abelardo de la Torre Grajales, Juan Manuel Terán Mata y Rodolfo Brena Torres.

El primero en su intervención hizo un análisis de la situación histórica de los servidores públicos hasta 1938 y se señaló que no obstante los ataques y críticas adversas que recibió la promulgación del Estatuto, los veintiún años de vigencia habían ya puesto a la vista que únicamente sirvió para demostrar que sus impugnadores estaban equivocados, que nunca alteró la paz, que no se estorbó al funcionamiento del Estado, y que el reconocimiento de los derechos y los deberes de los servidores públicos sirvió para el progreso y que en la medida en que las prestaciones y beneficio a los burócratas se robustecían, el rendimiento de éstos era más y mejor logrado y terminó

pidiendo la aprobación de sus compañeros para la iniciativa. Terán Mata dijo que la figura jurídica del Estatuto sí bien protegía a los trabajadores del Estado, solamente les daba eso, protección legal, pero qué mejor que lograr para ellos una protección de mayor nivel, la constitucional, que los pondría al nivel de los demás trabajadores mexicanos.

“El oaxaqueño Brena Torres por su parte señaló la importancia de la iniciativa, equiparable según él a la inclusión del artículo 123 en la Constitución, pues así se evitaría que algún funcionario con distinto sentido pudiera simplemente derogar el Estatuto; hizo señalamiento de notorias diferencias entre los obreros y los servidores públicos, de donde se derivan diferentes condiciones de trabajo y derechos también diferentes, aunque no menores.”<sup>9</sup>

A manera de resumen, podemos decir que los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado tienen características que los diferencian de los sindicatos formados por los trabajadores de la iniciativa privada.

En principio la definición de sindicato corresponde a la Ley Federal del Trabajo ya que el artículo 67 de la Ley relativa dice que son las

---

<sup>9</sup> CASTORENA J., Jesús. Tratado de Derecho Obrero. Cuarta edición, Porrúa, México, 1989. p. 206.

asociaciones de trabajadores constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes; pero difiere la definición en el sentido de que incluye una frase que laboran en una misma dependencia. Esto hace que tales sindicatos queden circunscritos a solamente uno por dependencia, lo cual se ratifica en el artículo siguiente que expresamente lo afirma, agregando que en el caso de varios grupos de trabajadores ocurran solicitando el registro, se le concederá al mayoritario.

No podemos decir que esto sea perjudicial, pero si limita las posibilidades a los trabajadores; por otro lado permite saber al Estado quien es el legítimo representante de sus trabajadores en cada dependencia.

La forma no es precisamente original, ya que el Código del Trabajo de Colombia así lo establece para todos los trabajadores (Artículo 357) al igual que lo hace el Código del Trabajo de Panamá en relación con los sindicatos de empresa, limitándolos a solamente uno (Artículo 346).

La modalidad de solamente permitir un sindicato naturalmente no impide que los trabajadores soliciten el registro de otro si tienen la mayoría, lo que conlleva la desaparición del anterior, interpretando a

contrario sensu la disposición del artículo 71 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

“Otra de las características de estos sindicatos se encuentra en la fuerza de atracción social sobre sus integrantes; nadie está obligado a formar parte del sindicato, pero aquel trabajador que ingrese, es decir, que manifieste expresamente su voluntad de pertenecer a la organización y que sea aceptado por ésta, ya en forma expresa o tácita, con el simple descuento de las cuotas sindicales aún sin dar respuesta a la solicitud, ya no podrá renunciar, según lo dispone el artículo 69, salvo que fueren expulsados. Como el artículo 76 señala que no será aceptada por el Estado la cláusula de exclusión, aquel que hubiere sido expulsado del sindicato podrá seguir laborando normalmente; la falta de la cláusula de exclusión no a debilitado a los sindicatos burocráticos hasta la fecha.”<sup>10</sup>

Característica esencial de los sindicatos de que hablamos es la prohibición de la reelección de sus dirigentes. El resultado de la prohibición es que cada vez que se cumple el plazo estatutario, que por lo general es de tres años, para la actuación de una directiva, ocurre una renovación que resulta democráticamente conveniente, pero se

---

<sup>10</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Op. Cit. p. 121.

desaprovecha en muchas ocasiones la experiencia, habilidad y relaciones obtenidas por los salientes. En realidad se prohíbe la reelección inmediata, ya que se han dado casos, aceptados por la autoridad registradora, en que quien ha sido dirigente vuelve a ocupar el cargo pero en periodo posterior no inmediato.

La personería del sindicato se obtiene con el registro que se lleva a cabo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. El trámite es teóricamente muy sencillo: Se acompaña la documentación en la que conste el acta de constitución, los estatutos que regirán la vida sindical, la constancia de la elección de la directiva, una lista de los integrantes del sindicato (que deben ser más de veinte según el artículo) con sus generales, el empleo que desempeña, su salario y como cosa especial, una relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador.

## **2. Creación del apartado "B"**

El 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como Cámara de origen hizo el cómputo de los resultados de las Legislaturas locales y declaró que la reforma Constitucional estaba aprobada, turnando el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el artículo 123

Constitucional, con la adición del apartado "B" ya mencionado y se pasó al ejecutivo para la promulgación, habiéndose hecho la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

El texto aprobado y publicado fue el 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 pagarán 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, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.

- III. Los trabajadores gozarán 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 salarios, 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 gozarán 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 fije la Ley. En caso de separación injustificadas, en los términos que fije 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 determinen 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 sus hijos. 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 registrarán 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.”

Además del contenido esencial, el proyecto aprobado contenía varios artículos transitorios que transcribimos:

Transitorios:

Artículo Primero.- Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de la publicación de esta Ley el “Diario Oficial de la Federación.”

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

No obstante que se hizo la publicación el 5 de diciembre, cuando aún no podía considerarse que estaba aplicándose la reforma, ya que no existía Ley reglamentaria, hubo necesidad de una reforma, por un error que se cometió: el 16 de diciembre de 1960, un numeroso grupo de senadores, encabezado por el Lic. Manuel Moreno Sánchez, quien era Jefe del Control Político de esa Cámara y en la que figuraban representantes de gran parte de los Estados de la República, presentó una iniciativa para adicionar la fracción IV del apartado "B" de que nos estamos ocupando, que fue aprobada con dispensa de trámites y turnada a la Cámara de Diputados.

La reforma consistía en adicionar dicha fracción in fine con las palabras "y en las entidades de la República", pues de otra manera los trabajadores del Estado, cuando laboraran en alguna de las entidades tendrían percepciones obligadamente mayores que el salario de ese lugar, porque en su mayoría en los Estados los salarios mínimos generales eran inferiores al Distrito Federal, tal vez en ese entonces con excepción del Territorio de Baja California Norte.

Con los Diputados sucedió exactamente lo mismo, aprobado por unanimidad y con dispensa de trámites; se consultó a las Legislaturas locales y estas los aprobaron también, tomando el acuerdo respectivo

los Senadores el día 12 de septiembre de 1961 y los Diputados declararon reformado el artículo el 21 del mismo mes y año.

Resumiendo lo anterior, podemos afirmar que en lo que se refiere a protección de intereses comunes, los trabajadores podrán asociarse libremente ya sean en el apartado "B" o en apartado "A".

### **3. Ley Reglamentaria**

Mientras se elaboraba la Ley Reglamentaria, tal como lo estableció el artículo transitorio ya transcrito, estuvo en vigor el Estatuto Jurídico, es decir, hasta el mes de diciembre de 1963.

Tal como estaba ordenado, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de diciembre de 1963.

Si bien esta Ley superaba en algo la parte técnica de su redacción, la verdad es que era poca la diferencia con el Estatuto que había estado vigente, en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos.

Nos referimos un poco en detalle al contenido de esta Ley:

El artículo 2º. Señala que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las Dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio; que en el poder Legislativo las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán esa relación, que se supone es el objeto de darle aviso previo, cuando recibe el aviso no tienen otra alternativa, según se desprende del criterio sostenido por el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que dice:

"ADSCRIPCIÓN. CAMBIO DE.- Los trabajadores al servicio del Estado están obligados a obedecer de inmediato las órdenes por las que se les cambie de adscripción, quedando a salvo sus derechos para ejercitar posteriormente las acciones que estime procedentes."<sup>11</sup>

Pero por si se pudiera considerar que tal criterio es ya muy antiguo existe una resolución de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DE LOS.- Con excepción de aquellos empleados en cuyo nombramiento se haya precisado el lugar en que prestarán sus servicios, lo que crea en su favor el derecho de no ser movilizados, los

---

<sup>11</sup> Semanario Judicial de la Federación. 3ª Sala. Vol. II. 8ª época, Agosto-Septiembre, México, 1986. p. 221.

titulares de las unidades burocráticas están facultados a cambiar de adscripción a sus subordinados cuando así lo requiera el buen servicio, sin que estén obligados a probar la necesidad del cambio, pues la apreciación de lo que conviene al buen servicio es un acto subjetivo de cada titular que puede, en ocasiones, tener hasta la categoría de acto reservado, además de no exigirlo así la Ley aplicable que nada dispone acerca de cuando y como tendría que probarse la necesidad de la medida.”<sup>12</sup>

Aún cuando el artículo 27 de la Ley establece que el trabajador disfrutará de un día de descanso por cada seis de trabajo, por acuerdo del Presidente de la República, que apareció en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1972, ahora el descanso es de dos días corridos por cada cinco de trabajo, que generalmente son el sábado y domingo de cada semana. También en el mismo acuerdo se establece que deberán distribuirse las horas correspondientes al sábado entre los otros cinco días, pero de hecho las jornadas continuaron siendo iguales, esto es de seis o siete horas en esos días.

Conforme a lo dispuesto por la Ley en su artículo 46 Fracción V, el Titular deberá solicitar previamente la autorización del Tribunal para

---

<sup>12</sup> Ibidem. p. 235.

cesar a un trabajador, pudiendo suspenderlo o cambiarlo de adscripción provisionalmente, mientras obtiene la resolución, pero en la práctica esto viene a ser letra muerta; los titulares o sus representantes de hecho cesan a quien desean y después acuden al Tribunal, si es que el cesado demanda, para acreditar que si existieron causales para la terminación unilateral de relación de trabajo, Aún cuando esto no debiera ser aceptado, ya que no se actúa conforme a derecho, el Tribunal si acepta la excepción y las pruebas relativas; al efecto existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que dice:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Cese de los sin autorización del Tribunal de Arbitraje.- Cuando el Titular, de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autoriza ningún ordenamiento legal”.<sup>13</sup>

Es decir, que aunque en su comentario al artículo 46 el Maestro Trueba Urbina afirma que “está fortificada la estabilidad o inamovilidad

---

<sup>13</sup> Ibidem. p. 255.

de los Trabajadores al Servicio del Estado con esa disposición, la realidad desmiente al ilustre jurista.”<sup>14</sup>

En el artículo 50 se establece como elementos para ascenso escalafonario en primer lugar los conocimientos, en segundo la aptitud y en tercero la antigüedad; en esto se anticipó a la Ley a la Federal del Trabajo, que no contiene disposiciones contra el escalafón ciego sino hasta la Ley de 1970, siete años después.

Por muchos distinguidos analistas del Derecho del Trabajo, se considera con válidas y atendibles razones jurídicas, que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado resultaría inconstitucional, porque su ámbito de aplicación se extiende y va más allá de lo ordenado por el apartado “B” del artículo 123 constitucional, el que concretamente prescribe que el Congreso de la Unión “sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo, las cuales regirán entre los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.”

Es decir, terminante y limitativamente señala la Constitución que el apartado “B” de su artículo 123 regirá para los trabajadores de los

---

<sup>14</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. T. I. Tercera edición, Porrúa, México, 1990. p. 139.

tres Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, no obstante lo cual y violando evidentemente esta disposición terminante de nuestra Carta Magna, el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley Reglamentaria de dicho apartado "B", prescribe: que dicha Ley además de comprender a los trabajadores de los tres Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, regirá y comprenderá también a los trabajadores de los 10 organismos descentralizados que menciona y no conforme con esto agrega que además alcanza a otros organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo funciones públicas.

Por lo que evidente y flagrantemente se viola la disposición constitucional que comentamos, ya que va más allá de lo que ella, en forma clara y concreta establece.

Ante el vacío legal en que se encontraban los trabajadores al Servicio del Estado, y derivado de la organización que tuvieron en su momento, cuando realmente el interés de las agrupaciones de trabajadores, era la defensa de los derechos laborales de sus integrantes, mas que las conquistas políticas, fue totalmente apropiado y oportuno que se analizara que el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión no satisfacía las exigencias reales de

los "Burócratas" y por lo tanto el 5 de diciembre de 1960 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y consecuentemente su Ley Reglamentaria el 28 de diciembre de 1963, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

## **CAPITULO II**

### **SITUACION DE LOS TRABAJADORES CUANDO ERAN SERVICIOS COORDINADOS DE SALUD**

#### **1.- El Sindicato Nacional**

El movimiento obrero se inició en Gran Bretaña y Francia durante el siglo XVII y principios del XIX, extendiéndose con gran rapidez por todo el mundo. Por esa época, en España y Latinoamérica aparecen las primeras Organizaciones de trabajadores . Sin embargo, la inestabilidad política y las acciones militares, tanto en España como en el entorno latinoamericano, dificulta la supervivencia de estos movimientos.

Las doctrinas que podrían considerarse como marxistas fueron desarrolladas en Londres en la década de 1860 por Karl Marx y presentadas en la inauguración de la Internacional o Primera Internacional Socialista celebrada en Ginebra en 1866. El revolucionario ruso Mijail Alexándrovich Bakunin desarrolló estas teorías bajo sus postulados anarquistas y fue expulsado de Internacional en 1872. Sin embargo, el verdadero sindicalismo surgió en Francia a finales de la década de 1870. Estaba muy influido por la obra del anarquista francés Pierre Joseph Proudhon y por la del filósofo social francés Georges Sorel, quien añadió la idea de la acción violenta. En la década de 1890, las Organizaciones sindicalistas francesas proliferaron, destacando la Confederación Générale du Travail. El movimiento alcanzó su máximo esplendor antes de la Primera Guerra Mundial y en Inglaterra, durante este mismo período, existía ya un movimiento análogo, el socialismo corporativo que tuvo cierta importancia.

El encarcelamiento de algunos pacifistas y sindicalistas durante la Primera Guerra Mundial y la posterior conversión de muchos sindicalistas al comunismo durante la década de 1920, redujo la efectividad del movimiento. Solamente en España, donde la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), logró tener afiliados a un millón de trabajadores, siguió creciendo el sindicalismo, que defendió la causa republicana durante la Guerra Civil, pero fue exterminado con la victoria fascista de 1939.

En los países no democráticos que han sufrido una revolución o un golpe de Estado-civil o militar- y que no son países independientes, no suelen existir sindicatos libres. Por ejemplo en China, éstos dependen del Gobierno y se encargan de poner en práctica los programas de producción de la economía planificada; este tipo de Sindicatos suelen ejecutar programas estatales de bienestar social.

## ENTORNO MEXICANO

Las organizaciones obreras en México no eran bien vistas por el gobierno, quien con actitudes represivas dejaron clara huella de su empeño en los tristemente célebres sucesos de Río Blanco y Cananea, marcaron de manera contundente el matiz que habría de distinguir a las primeras organizaciones obreras de nuestro país y que dejando una estela de sangre y persecuciones políticas sentaría en este sacrificio de líderes y trabajadores, la más de las veces anónimos, la estabilidad legal, social y laboral con que cuentan los actuales trabajadores mexicanos.

La historia de las luchas obreras por mejores conquistas para sus agremiados desde su origen, bien podemos dividir las en dos grandes etapas:

1.- La etapa de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana y a cuya sombra crecieron las más grandes organizaciones obreras en Sindicatos Nacionales, Federaciones y Confederaciones y cuyo papel fue el de servir como bastión político como organizaciones afines a los gobernantes en turno; desde su origen en la época de Lázaro Cárdenas, hasta la presidencia de Luis Echeverría, fue una época de crecimiento vertiginoso y avances significativos para los trabajadores, aunque hubo períodos de persecución, sobre los opositores al gobierno.

2.- La segunda etapa, basada en las políticas gubernamentales, los dictados internacionales enfocados más a la economía, viene un debilitamiento de las organizaciones sindicales.

Dentro de las organizaciones de trabajadores agrupadas con mayor fuerza existieron la Confederación Regional Obrera Mexicana) nacida en 1917 al calor de la Revolución, se transformó más tarde en la CTM (Confederación de trabajadores de México), en cuya fundación (1936) destacaron Vicente Lombardo Toledano, su principal organizador y primer Secretario General y Fidel Velásquez. A partir del mismo año se convierte en el principal aliado político obrerista del general Lázaro Cárdenas.

A escala interregional, funcionó la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL), organización sindical (cuyo primer presidente fue también Lombardo Toledano) fundada en México en 1938 a la cual

se afiliaron la mayoría de las organizaciones sindicales de los países latinoamericanos y que en la década de 1950 daba a conocer la cifra de ocho millones de afiliados.

En la práctica, se considera que los Sindicatos son instrumentos que han de servir para mejorar las condiciones de los trabajadores de la organización social existente. Sin embargo, el sindicalismo buscaba la creación de una sociedad sin Estado, donde la producción sería destinada a satisfacer las necesidades de la comunidad y no a obtener beneficios particulares. Esta producción sería gestionada por Sindicatos y asociaciones empresariales autogobernadas por los trabajadores. Así, el sindicalismo acepta la teoría marxista de la lucha de clases, que culminaría en la propiedad colectiva de los bienes y los medios de producción, aunque rechaza el otro concepto marxista de una dictadura del proletariado.

La descripción de los sindicatos en el mundo de habla hispana viene dificultada por la cantidad de organizaciones de este tipo existentes, puesto que no sólo aparecen Sindicatos generales a los que se pueden adscribir todos los trabajadores por cuenta propia, sino también Sindicatos específicos para cada rama de actividad, industria, o incluso empresa en particular.

#### CONSTITUCIÓN DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA SECRETARIA DE SALUD

Siendo Presidente de la República el General Manuel Avila Camacho, consideró necesario fusionar el departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia Pública en una poderosa institución al servicio

del pueblo, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, militando esas dos dependencias en la Confederación de Trabajadores Mexicanos hasta 1938, año en que se constituye la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, siendo esto el 29 de octubre de ese mismo año.

Cada una de estas dos dependencias tenía su sindicato: el de Salubridad y el de Asistencia Pública, cuyos Comités Ejecutivos Nacionales, al fusionarse las dependencias, decidieron constituir la unidad sindical creándose así la "Comisión Coordinadora y de Defensa de los Derechos de los Trabajadores de la Secretaría de Salubridad y Asistencia", representando al Sindicato de Salubridad los ciudadanos Alfonso Peña Palafox, Francisco Aguirre Alegría, Jesús Machuca Dorantes, Canuto Tavares y Rodolfo Rosas, y por el sindicato de Asistencia Pública los ciudadanos Manuel Guzmán Velásquez, Agustín Retana Mejía, Carlos Garza Senande, Nazario Ramos Ivon y Fernando Peraza Díaz.

Después de intensos debates, se llega a la conclusión de la urgente necesidad de construir un gran sindicato y así, de esta forma, la comisión coordinadores en febrero de 1944, expidió la convocatoria para celebrar el congreso constituyente del Sindicato Nacional de Trabajadores de Salubridad y Asistencia, iniciado este el 13 de marzo de 1944, el cual se instaló en el entonces teatro de los cinematografistas, ubicado en las calles de Orozco y Berra, con asistencia del C. Licenciado Antonio Villalobos, Presidente del Partido de la Revolución Mexicana; el C. Rufo Figueroa, Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; el Profesor Mariano Zamoya en representación de la confederación de organizaciones populares; representantes de doce sindicatos federados, 123 delegados de las 41

secciones que integraban ambos sindicatos. Se eligió el presidium del congreso resultando presidente el compañero Ramiro Ruiz Madero, Secretario General de la Sección 24 de la Comarca Lagunera que comprendía Coahuila y Durango del Sindicato de Salubridad.

El tercer día de asamblea en el Teatro de los Cinematografistas se aprueba el estatuto general y es elegido el Comité Ejecutivo Nacional, presidido por el C. Alfonso Peña Palafox; esboza su programa de acción y el Presidente del Congreso constituyente, Ramiro Ruiz Madero, declara solemnemente clausurado el congreso constituyente, con la integración legal del Sindicato Nacional de Trabajadores de Salubridad y Asistencia y con parte de los logotipos de ambos sindicatos fusionados, se crea el actual logotipo.

Ya en funciones este primer Comité Ejecutivo Nacional con Peña Palafox a la cabeza, se consigue redactar el primer reglamento de escalafón simplificando la diversidad de categorías resultante de la fusión de ambas instituciones. Con apoyo de la entonces Federación de Trabajadores del Estado, se logra que ningún trabajador perciba menos del salario mínimo en 1945 y ya en este año se concluye con la organización de todas las secciones sindicales.

En el primer congreso nacional ordinario celebrado del 27 al 29 de marzo de 1947, es electo Francisco Aguirre Alegría al frente del C.E.N.

Toca a Aguirre Alegría gestionar ante el Presidente de la República, Miguel Alemán Valdez, un préstamo para la adquisición de un edificio propio y que sería pagadero en mensualidades. Conseguido su objetivo, el 13 de septiembre de 1948 se inauguró la sede oficial del

SNTSA en Lucio y Chapultepec, colonia Doctores, en la ciudad de México.

Francisco Aguirre Alegría llegó a ser Secretario General de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado para el período 1953-1956, siendo su mayor logro que a partir de entonces la Burocracia Nacional reciba pago de aguinaldo y fue en dos ocasiones diputado representante de los burócratas en el Honorable Congreso de la Unión.

Bajo su gestión también, el 30 de diciembre de 1947, se crean las primeras condiciones generales de trabajo coincidiendo con la promulgación de la Ley de Pensiones.

En 1950, contando ya con 22,000 afiliados, se lleva a cabo el II Congreso Nacional Ordinario en el que nuevamente llega Peña Palafox como secretario General.

Su gestión duraría solo un año, pues el Tribunal de Conciliación y Arbitraje dicta su desconocimiento al considerar que su reelección era antiestatutaria. Sin embargo, ese año fue muy productivo para los trabajadores, pues se suscriben importantes acuerdos entre los que destacan los relacionados con vivienda, seguro de vida, servicios médicos, mejora salarial y pago de sobresueldos, coincidiendo con una favorable reforma a la Ley de Pensiones.

Toca a Ruiz Madero la primera revisión a las vigentes condiciones generales de trabajo, la federalización de las plazas de servicios coordinados, la clasificación del país en zonas de vida cara y la creación de guarderías y farmacias para los trabajadores.

Se decreta además un incremento salarial, se reforma nuevamente la Ley de Pensiones y en 1955 se retabula al personal burocrático.

A fines de 1955 se lleva a cabo el IV Congreso Nacional Ordinario en el que es electo Jesús López González, Secretario General del C.E.N. del S.NT.S.A.

En el seno de este congreso queda de manifiesto el desfasamiento salarial en relación al índice inflacionario. Con apoyo de la FSTSE se logra mejorar el salario mínimo, se retabulan sueldos y se mejora la prestación de servicios médicos a los trabajadores con partidas específicas en cada estado, y en agosto de 1958 se da un nuevo ascenso escalafonario.

En diciembre de 1958 se lleva a cabo el V Congreso Nacional Ordinario y es Andrés Medina Reyes el nuevo Secretario General, quien continua la lucha por buscar equiparar el salario con la inflación. La situación es tan crítica que la FSTSE en su VI Congreso Nacional de 1959 toma como suyo el reclamo.

Como producto de este congreso que se elevan a rango Constitucional, los derechos laborales de los servidores públicos y estando al frente de la FSTSE Rómulo Sánchez Mireles, que en 1960 se crea el Apartado "B" al Artículo 123 Constitucional y se transforma la Dirección de Pensiones Civiles del ISSSTE, bajo la Presidencia de Adolfo López Mateos.

Dos años después se agrega la disposición de la SSA para que los trabajadores aún no derechohabientes del ISSSTE, reciban servicios médicos.

En el mismo año de 1964, también el personal médico fue beneficiado por el sistema de pago: hora-semana-mes.

El 27 de noviembre de 1964, con el objeto de unificar criterios entorno al seguro de vida de los trabajadores, tuvo lugar el acuerdo presidencial que establece el seguro de vida colectivo para los trabajadores al servicio civil de la federación. El acuerdo facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para hacer el contrato con la Asegurador Hidalgo, S.A. siendo de \$40,000.00 la suma asegurada para cada trabajador.

Con fecha 16 al 18 de noviembre de 1964, tuvo lugar el VIII Congreso Nacional Ordinario donde surge electo el Químico Alberto Torres Enríquez como Secretario General. La inquietud de los trabajadores especializados en torno a su situación económica finalizó con el acuerdo presidencial el 9 de julio de 1965, que dicta la retabulación de sueldos al personal médico de la SSA.

El congreso facultó al nuevo Secretario General, Dr. Alberto Enríquez Chávez para gestionar el pago de retabulación al personal con denominación "coordinado" y de "subsidio". Se solicitó y obtuvo la incorporación de estos trabajadores al seguro de vida colectivo y de mayor importancia todavía fue su incorporación al régimen del ISSSTE.

El IX Congreso Nacional Ordinario celebrado en noviembre de 1971, puso de manifiesto la continuidad en la conquista para el

bienestar social de los trabajadores. El Secretario General electo en ese congreso fue el Dr. Roberto Dueñas Ramos, participó en la gestión por el aumento de salarios y la formulación de un nuevo reglamento de condiciones generales de trabajo y de escalafón.

En medio de logros tales como la nivelación de sueldos por decreto presidencial en 1972 y el referente a la tabulación para el personal médico y paramédico, en octubre del mismo año, tuvo lugar el decreto que establece la semana laboral de 40 horas.

Al término de su gestión en 1974, el Dr. Roberto Dueñas Ramos convoca al congreso nacional ordinario donde es electo Eduardo Díaz Leal, quien en sus primeras acciones propicia una serie de confrontaciones con la dirigencia de las secciones del Distrito Federal al escatimarles el otorgamiento de prestaciones para sus representados.

Se integra entonces una corriente de inconformidad compuesta por 9 secciones (4, 5, 9, 10, 11, 12, 14, 54 y 60). Las respuestas no se hacen esperar; renuncian algunos integrantes del C.E.N. inconformes con esta actitud, entre ellos el exsecretario general Ruiz Madero y Enrique Escobar Cedillo.

En el XI Congreso Nacional queda electo Joel Ayala como Secretario General en el seno de ese histórico congreso nacional realizado en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa.

Su primera acción fue la de convocar a las secciones en conflicto, reintegrándoles sus cargos para los que fueron electos a todos los integrantes.

Su gestión logra otros hechos históricos como el de arrancarle a la autoridad el 50% de las plazas de pie de rama para que el sindicato pudiese entregarlas a los familiares de los trabajadores.

Con gran visión, introduce la democracia a la organización sindical, al llevar a cabo desde entonces elecciones seccionales a través del voto directo y secreto.

Al término de su gestión en 1980, se convoca al XII Congreso Nacional Ordinario en la ciudad de la Paz, B.C., donde es electo el C.P. Leopoldo Morales Nava. Sin embargo, lejos de buscar transitar por el camino de las conquistas para los trabajadores que le dejara abierto su antecesor, promueve un ambiente de agresiones que traen como consecuencia rupturas graves al interior del C.E.N., culminando con su propia destitución. En el mes de marzo de 1981 y en un accidentado Congreso Nacional extraordinario celebrado en san Luis Potosí, se nombra interino al señor Rubén Nuricumbo Díaz, encargándose la pacificación del Sindicato Nacional.

Ese mismo año, ante el fracaso en esa misión Noricumbo Díaz renuncia a su interinato al frente del Sindicato y a finales de 1981 se convoca al Congreso Nacional Extraordinario en Reynosa, Tamaulipas; en el que es electo el Lic. Francisco Tapia Rentería quien, siguiendo la misma lamentable actitud de algunos de sus predecesores, es depuesto por las bases y desde su arribo hasta finales de 1983 el Sindicato Nacional es dirigido por una Junta de Gobierno encabezada por el Lic. Bello Pineda.

Esta Junta de Gobierno convoca en Ixtapa, en noviembre de 1983, un congreso Nacional Extraordinario, donde queda electo como

Secretario General para el período 1983-1986 el Ing. Federico Granja Ricalde. Su mayor aporte al Sindicato Nacional es lograr su estabilización, ya que en varios trienios, es el único que logra por fin terminar su gestión y entregar una Organización unida y en paz propiciando que el XIV Congreso Nacional Ordinario llevado a cabo en Mazatlán, Sinaloa en noviembre de 1986 se desarrolle en armonía y en el que resulta electo para el período 1986-1989, como Secretario General, Víctor Manuel Sarabia Luna, cuya gestión se caracteriza por los múltiples incrementos salariales que obedecen a la vertiginosa caída de nuestra economía, pero por desgracia, sin lograr nunca equilibrar con la tasa inflacionaria, causando con ello una enorme brecha en relación al poder adquisitivo de los trabajadores.

## **2. La Conformación de las Secciones.**

Son creadas las secciones para una mejor administración, organización, dirección y vigilancia de los intereses de los trabajadores, que por la gran magnitud de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, que abarcaba todo el territorio nacional, surgió la conveniencia de crear las secciones sindicales, otorgando el derecho a los trabajadores de elegir a los Secretarios Generales de cada sección que integra el Sindicato Nacional, con la finalidad de democratizar el Sindicato.

Las secciones se conformaron en un principio en el Distrito Federal, debido a que en dicho lugar de donde radicaba un mayor número de trabajadores, que por lógica era necesario integrar el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud en secciones, existiendo en todos los estados de la República Mexicana por

lo menos una sección y que de acuerdo a su población sindicalizada era necesario la creación de mas secciones.

Actualmente el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud, cuenta con noventa secciones, distribuidas en todas las entidades federativas, existiendo varias secciones en un solo estado, secciones sindicales que se conforman de la siguiente manera:

Aguascalientes: Sección 38

Baja California: 24 y 42

Baja California Sur: 61

Campeche: 47 y 68

Coahuila: 86 y 87

Colima: 30

Distrito Federal: 1, 2, 3, 4,5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 54, 55, 60, 62, 66, 83, 84, 85, 89, 90, 91, 93 y 95

Durango: 88

Estado de México: 9, 19, 22, 23, 57, 63 y 92

Chiapas: 12, 49, 50, 71 y 72

Chihuahua: 52

Guanajuato: 37 y 46

Guerrero: 36, 76 y 77

Hidalgo: 20 y 53

Jalisco: 28 y 79

Michoacán: 21 y 78

Morelos: 29 y 56

Nuevo León: 34

Oaxaca: 35, 73 y 94

Puebla: 25, 75 y 82

Querétaro: 32

Quintana Roo: 45

San Luis Potosí: 33 y 74

Sinaloa: 44 y 80

Sonora: 43 y 81

Tabasco: 48 y 69

Tamaulipas: 51

Tepic: 31

Tlaxcala: 27

Veracruz: 26, 40 y 70

Yucatán: 67

Zacatecas: 39

El Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud, esta inscribiendo cada día mas afiliados a su organización provenientes de los organismos públicos descentralizados, para tal efecto, informa al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de las nuevas afiliaciones, con la finalidad de que se notifique a la Secretaría de Salud para los descuentos correspondientes de los nuevos afiliados al Sindicato mencionado.

Como hemos visto, se fusionó el Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia Pública, creándose la Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy denominada "Secretaría de Salud"), lo cual trajo como consecuencia de hecho y por derecho que en febrero de 1944 los sindicatos que integraban cada una de ellas se fusionaran y

constituyeran el Sindicato Nacional de Trabajadores de Salubridad y Asistencia (hoy Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud).

Sindicato como todos que su fin es para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de sus integrantes, de conformidad con el artículo 356 de la Ley Federal del Trabajo, para lo cual se conformaron Secciones en todo el territorio nacional, en virtud de que a la Dependencia donde se encontraban adscritos tenía Unidades Administrativas en cada Estado de la Federación, hasta antes de la Descentralización de los Servicios de Salud. Siendo importante resaltar, que no obstante que actualmente existe un Organismo Público Descentralizado en Salud en cada Estado que no depende de la Secretaría de Salud, siguen existiendo las citadas Secciones, que no siempre atienden los intereses de sus integrantes.

## **CAPITULO III**

### **SITUACION ACTUAL.**

#### **1. El Acuerdo Nacional del Sector Salud.**

Antes de hablar de la descentralización de los servicios de salud pública, es importante realizar una breve explicación de las formas de la administración pública del gobierno federal, y del significado de la palabra descentralización.

El Poder Ejecutivo Federal como órgano del Poder del Estado, tiene asignada la función o tarea de administrar, por ello, el titular del Poder Ejecutivo Federal es el encargado de organizar y hacer que funcione la Administración Pública. Para la atención de los asuntos del orden administrativo de la Federación, el Presidente de la República debe contar con el número de dependencias que autorice el Poder Legislativo a través de una ley. Este ordenamiento que anteriormente se denominaba "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" y que desde 1976, a la fecha se le conoce como "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en donde se establecen las normas y lineamientos en los cuales se estructura y organiza la Administración Pública Federal y se distribuyen las competencias asignadas a cada uno de los órganos administrativos que la componen.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la existencia de 2 tipos de organización administrativa: la centralizada y la paraestatal, ésta última conformada, como lo señala el párrafo segundo del artículo 1o. de la Ley, en primer lugar por los órganos descentralizados.

### ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA

La centralización administrativa es una forma de organización que supone la existencia de una marcada relación jerárquica entre los órganos que integran el Poder Ejecutivo y que implica el ejercicio de una serie de poderes concentrados como son los de mando, revisión, vigilancia, disciplina y resolución de conflictos que permiten la unidad del poder y el control sobre el ejercicio de las actividades que realizan cada una de las unidades administrativas que la integran.

El artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala las partes integrantes de la administración pública centralizada, en las que están consideradas las 18 Secretarías de Estado que se encuentran funcionando actualmente.

En cada uno de los órganos que integran la administración pública central, se ha depositado el ejercicio de todas sus facultades, sobre todo aquellas que revisten un significado importante para la unidad y coherencia del país y que se identifican con las grandes tareas del Estado, tales como la salud pública, la seguridad nacional, la defensa, las relaciones diplomáticas, etc.

Dentro de la noción de una administración pública centralizada, se ha desarrollado una figura que responde a la necesidad de crear órganos con autonomía técnica en los que se depositen tareas cuyo ejercicio no implica la intervención directa de los órganos centrales del Poder Ejecutivo, toda vez que tienen encomendado el desempeño de actos de procedimiento, trámite o decisión operativa, que requieren la intervención de una organización sencilla del trabajo administrativo.

Estos órganos no están desligados de las relaciones que se dan dentro de la Administración Pública Federal centralizada, sin embargo, sí gozan de un relajamiento de la relación de jerarquía, sin que ésta se suprima de manera absoluta, toda vez que dependen económicamente de las estructuras centrales y no tienen una personalidad jurídica propia. Las razones principales de la desconcentración, tienen cabida en la autonomía técnica y operativa que el órgano alcanza en el desempeño

de sus funciones y en la transferencia de facultades que hay de la administración central hacia afuera, lo que permite aliviar un poco la gran carga de trabajo que tienen los gobiernos centrales, al tiempo que fomenta mayor celeridad en la prestación de los servicios públicos encomendados.

Bajo esta idea, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala lo siguiente: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

#### LA ADMINISTRACION PUBLICA DESCENTRALIZADA.

Al lado de los órganos centralizados encontramos los que integran la descentralización administrativa que supone la creación de organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, que gozan de un grado mayor de libertad en el cumplimiento de sus tareas y que se ubican dentro del denominado sector paraestatal. La

descentralización es una separación orgánica, administrativa y técnica a la vez, es una forma de organización que implica la creación de entes públicos, responsables de una actividad específica que tiene que ver con la realización de actividades de importancia o relevancia de la administración pública.

El Doctor Andrés Serra Rojas al referirse a la figura de la descentralización, señala que la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

Las acciones de descentralización del Estado se pueden expresar en distintas vías, de ahí que se señale la existencia de varias clases de descentralización como son la económica, la social, la administrativa y la política, que tienen siempre como punto de coincidencia la dispersión de funciones y de poder del centro hacia afuera. Bajo estas ideas, la descentralización administrativa se planteó como una vía lógica para sanear de esa gran carga de trabajo que sufre el gobierno central. Sin

embargo, se siguen manteniendo fuertes controles políticos por parte de la administración federal.

De igual forma el modelo de descentralización no es exclusivo del Gobierno Federal, sino que también lo podemos encontrar como forma de organización para la prestación de servicios públicos a cargo de los gobiernos locales y municipales.

#### LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD

A partir de la gestión del ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el gobierno de este país se planteó la conveniencia de revisar el papel de la Federación en la atención de las necesidades colectivas y se concluyó que era conveniente lograr una participación más significativa de los gobiernos de las entidades federativas en la prestación de los servicios públicos, que hasta ese momento eran atendidas por el gobierno Federal de manera centralizada.

En el esquema constitucional, el artículo 4o. dio sustento a la materia de salud pública en lo que se refiere a la descentralización, al señalar lo siguiente: "La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la

Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme lo supone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

A fin de consolidar la aplicación correcta del referido precepto constitucional, se expide la Ley General de Salud en el año de 1984, misma que fue complementada por la Ley del Sistema Nacional de Salud emitida el 9 de enero de 1986, que consagra el propósito de promover la prestación de servicios de asistencia social establecidos por la Ley General de Salud, definiendo mecanismos para la coordinación y acceso a los mismos, garantizando de esta manera la concurrencia y colaboración de la Federación, entidades federativas y los sectores social y privado.

Dentro de esta idea de descentralización de la vida nacional, se inscribe el proceso que se llevó a cabo en materia de salud. Como se ha visto, los servicios de salud nunca han sido facultad exclusiva del Gobierno Federal sino una materia concurrente, en la práctica se atendieron bajo un modelo centralizado en donde la toma de decisiones se realizaba desde la Administración Pública Federal, a través de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Este esquema funcionaba gracias a que el gobierno central controlaba la asignación del gasto público a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, situación que le permitía mantener una concentración de recursos públicos y por tanto, asumía la mayor parte de las funciones en materia de salud pública, mediante el establecimiento de programas que se ejecutaban con el apoyo y bajo la responsabilidad de funcionarios federales encuadrados en estructuras desconcentradas que se conocen con el nombre de "Delegaciones", mismas que respetaban una línea de mando directa que se conectaba con la Secretaría, sin obligación de mantener una relación jurídica de subordinación hacia los gobernadores de los Estados.

Estas "Delegaciones" respondían a una desconcentración de tipo regional-funcional para la prestación de los servicios de salud y aunque se establecieron en cada una de las entidades federativas, las autoridades locales (estatales), no intervenían en la definición de las características de los servicios que prestaban ni en la orientación de los mismos hacia los sectores de la población de cada región. De esta manera, el Gobierno de la República se responsabilizaba en forma directa de la cobertura de los servicios de salud en todo el territorio nacional, a fin de garantizar el principio de universalidad en esta materia.

Si bien es cierto que hubo avances en los niveles de cobertura en los servicios de salud, la desventaja de este modelo estribó en que además de las facultades normativas que la Federación desempeñó en este ramo, asumió una serie de actividades burocráticas de carácter operativo que le provocaron una saturación debido a la excesiva concentración de las decisiones, misma que se vio reflejada en el deterioro de los estándares de calidad de los servicios.

En el período gubernamental del entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se formalizó una convocatoria nacional para que la Administración Pública Federal trabajara en la consolidación de un paquete que integraría las acciones de descentralización a corto y largo plazo en el que desde luego, fueron incluidos los servicios de salud.

Bajo esta línea de trabajo se materializó el documento por el que el Ejecutivo Federal estableció el programa de descentralización específica en este sector y que estaba orientado a identificar las facultades de la federación que fuesen susceptibles de transferirse a los gobiernos de las entidades federativas junto con la respectiva reasignación de recursos que ello implicara.

El primer paso para realizar la descentralización de los servicios de salud se dio el martes 30 de agosto de 1983 con la publicación en el Diario Oficial del Decreto por el que el Ejecutivo Federal Establece las Bases para el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, decreto que consta de siete artículos.

En el decreto se establecen las bases para la celebración o revisión de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización de los Servicios de Salud.

El artículo primero del decreto referido establece lo siguiente: "El Programa de Descentralización de lo Servicios de Salud se sujetará a los lineamientos del Ejecutivo Federal, a las normas que la Secretaría de Programación y Presupuesto defina en materia de desarrollo regional y a los Acuerdos de Coordinación que conforme al Convenio Unico de Desarrollo, se celebren o revisen con los gobiernos de las entidades federativas por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia".

Asimismo, el artículo segundo que consta de seis fracciones, estipula como puntos mas importantes lo siguiente: "Se identificarán las facultades que se descentralizarán a los Gobiernos de los Estados, y las

facultades que serán desconcentradas a los Servicios Coordinados de Salud Pública. Se proveerán los recursos que serán afectos a la adecuada atención de las facultades transferidas por la Secretaría. Se fijarán las acciones que se llevarán a cabo para la integración y funcionamiento eficientes de los Sistemas Estatales de Salud en coordinación con el Sistema Nacional de Salud...”.

En materia laboral, el artículo sexto establece: Se dará debida participación en el proceso de descentralización a las organizaciones de trabajadores que tienen a su cargo los servicios de salud.

La prestación de los servicios públicos de salud, dentro del esquema que se propuso en el documento del Ejecutivo Federal, se materializaría a través de los servicios coordinados de salud pública que estaban organizados mediante la figura de la desconcentración administrativa, por lo que se mantenían sujetos a la normatividad central. En estos órganos desconcentrados participaban directamente las entidades federativas a través de sus gobernadores que desempeñaban la presidencia de éstos y que sustituirían a las viejas Delegaciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Cabe resaltar que en este esfuerzo se le otorgaron facultades amplias a la entonces Secretaria de Salubridad y Asistencia, para que a través de su titular, suscribiera los acuerdos de descentralización y desconcentración bajo los cuales operarían los referidos servicios coordinados, constituyendo así un asiento importante en el camino a la transferencia de esta responsabilidad a los gobiernos locales.

Esto motivó la puesta en vigencia de un nuevo acuerdo nacional que refrendaba los trabajos que desde los años 80's se habían desarrollado en esta materia, con la diferencia de que en esta ocasión el modelo propuesto para la prestación de los Servicios Públicos de Salud contenía un formato más acabado en materia de descentralización ya que las entidades federativas asumían el control absoluto en esta materia y la federación se reservaba un carácter eminentemente normativo que hace valer mediante el Consejo General de Salud que es la instancia permanente de coordinación y concertación entre las autoridades de la hoy Secretaria de Salud y las autoridades de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. En consecuencia el Gobierno Central prescindía de cualquier actividad operativa, ya que éstas las desempeñarían los gobiernos de los Estados a través de organismo públicos descentralizados que dependían directamente de los poderes

Ejecutivos de cada uno de los Estados y en los que el Gobierno Federal no tenía injerencia alguna.

Todo el trabajo se concretó con la expedición, el 25 de septiembre de 1996, del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, suscrito por el Gobierno Federal, los Gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud. El Acuerdo destaca, entre otras cosas, la necesidad de hacer efectivos los principios del federalismo, para conseguir un avance en el Sistema Nacional de Salud, para lo cual resulta indispensable la descentralización a las entidades federativas de los servicios de salud para la población no asegurada; la configuración de sistemas estatales; la ampliación de la cobertura a través de un paquete básico de servicios y el mejoramiento de la calidad y eficiencia de las instituciones nacionales mediante una mejor coordinación sectorial.

Entre los principios fundamentales destaca la situación de las relaciones de trabajo de la Secretaría, que rigen sus relaciones de trabajo por el apartado B del artículo 123 constitucional. Con relación al

Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud, se establece:

“En el marco de absoluto respeto a los derechos laborales, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud ha decidido contribuir a la consolidación de los sistemas estatales de salud con su experiencia y vocación de servicio, a fin de que los gobiernos estatales asuman las funciones que la ley les asigna y los compromisos que se derivan del Acuerdo Nacional. De esta manera el Sindicato Nacional hace suyos, una vez más, los contenidos de la tesis federalista, para el fortalecimiento de las instituciones del país.

La relación laboral, en el contexto de un Federalismo renovado, se sustenta en el respeto a la soberanía de las entidades federativas y en el respeto de la independencia de la agrupación gremial. El Sindicato Nacional hace suyos, una vez más, los contenidos de la tesis federalista. En tal virtud, formulará mecanismos innovadores que impulsen y alienten mayores espacios de participación a nivel seccional.”

## **2.- Convenios de Descentralización**

Posterior al acuerdo nacional para la descentralización de los servicios de salud, se firman los Acuerdos de Coordinación respectivos con cada una de los estados de la federación en diversas fechas, siendo publicados todos y cada uno de ellos en el Diario Oficial de la Federación, Acuerdos, en donde participaron las Secretarías, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud y el Estado de la Federación correspondiente a través de su gobernador.

Los convenios de coordinación tienen sustento en las acciones de planeación que están previstas en el marco de los Artículos 25 y 26 constitucionales y que establecen la posibilidad de que el Ejecutivo Federal convenga con los Gobiernos de las entidades federativas, determinados derechos y obligaciones, que en este caso se circunscriben en la prestación de los servicios de salud y que tienen como asientos fundamentales, la obligación de transferir facultades y recursos de la Federación a las entidades federativas, y la creación en los gobiernos locales, de un Organismo Público Descentralizado que hará posible dicha

transferencia, siendo responsable del cumplimiento de las tareas que la Federación ha delegado hacia las esferas de gobierno local.

### **3. Creación de los Organismos Descentralizados de Salud de los Estados.**

Para conectar en la práctica este modelo de descentralización en cada uno de los gobiernos de los estados se procedió a constituir un Organismo Público Descentralizado de carácter local, respecto del cual el Gobierno Federal no tiene ninguna injerencia, pues forma parte de la estructura administrativa descentralizada de cada gobierno local. Publicándose la creación de dichos organismos en el Periódico Oficial de cada entidad federativa, en los cuales se especifica en sus primeros artículos la creación de un Organismo Público Descentralizado del Estado correspondiente, denominándose en la mayoría de los estados, "Servicios de Salud Pública o Instituto de Salud".

Este proceso muestra sus beneficios al permitir que los gobiernos de las entidades federativas asignen y atiendan los servicios de salud en términos de las necesidades y prioridades locales, al tiempo que la Federación retoma su papel fundamental como entidad normativa en materia de salud a través del Consejo Nacional de Salud.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud fue parte de las negociaciones, por lo que se asentó de manera clara la situación de los trabajadores de salud, estableciéndose que en el marco de absoluto respeto a los derechos laborales, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud ha decidido contribuir a la consolidación de los sistemas estatales de salud con su experiencia y vocación de servicio, a fin de que los gobiernos estatales asuman las funciones que la ley les asigna y los compromisos que se derivan del Acuerdo Nacional. De esta manera, el Sindicato Nacional hace suyos, una vez más, los contenidos de la tesis federalista, para el fortalecimiento de las instituciones del país.

Para asegurar que no fueran a disminuir las condiciones de trabajo de los trabajadores de salud federales, se estableció que la responsabilidad laboral de los trabajadores federales que se incorporarán a los sistemas estatales de salud, serían asumidas por los gobiernos de los estados, que se comprometían a que en las leyes o decretos de creación de los organismos públicos descentralizados estatales, se establecieran el respeto y la aplicación de todos los derechos, prerrogativas, beneficios y prestaciones contenidas en las disposiciones federales.

Entre lo más destacado se establece que el Acuerdo tiene el objeto de establecer las bases, compromisos y responsabilidades de las partes para la organización, la descentralización de los servicios de salud en el Estado, así como para la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros, que permitan al gobierno local contar con autonomía en el ejercicio de las facultades que le otorga la Ley General de Salud.

Asimismo, en el Acuerdo se dispone que en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de la firma del Acuerdo, se creará un organismo descentralizado de salud, el cual se sujetará a lo dispuesto por la Ley General de Salud, en la legislación en materia de salud del Estado y lo que establece el Acuerdo de Coordinación.

Dicho organismo, se expresó, tendrá personalidad jurídica, patrimonio propio, las atribuciones de servicio y las de autoridad que le otorguen las disposiciones legales aplicables a su instrumento de creación. Contará con un órgano de gobierno. Tendrá a su cargo la administración de los recursos materiales que le sean asignados, estará sujeto al control y coordinación del Gobierno del Estado y contará con autonomía técnica y operativa con respecto al resto de la Administración

Pública Estatal, tanto en el manejo de sus recursos humanos, materiales y financieros como para la ejecución de los programas de salud a su cargo.

En lo referente a las relaciones laborales, el Acuerdo (cláusulas décimo sexta y décimo octava), asienta que en el decreto de creación del organismo se deberá expresar la obligación de aplicar y respetar las condiciones generales de trabajo de la SSA y sus reformas futuras.

De manera más específica se incluye un capítulo denominado del derecho de los trabajadores de la SSA, que sirve de base para que los trabajadores federales se incorporen al sistema estatal.

Se menciona que en el proceso de descentralización de los servicios de salud, deberán garantizarse los derechos adquiridos por los trabajadores, tales como inamovilidad, catálogo de puestos, escalafón, permutas y otros de índole muy diversa, consagrados en el apartado B del artículo 123 y su Ley reglamentaria. Que se respeten las condiciones generales de trabajo y sus reformas futuras, comprendiendo las prestaciones genéricas y específicas, así como los mecanismos vigentes de actualización salarial y los acuerdos y convenios celebrados sobre el particular con el sindicato, conforme a la legislación federal.

En lo que corresponde a los derechos colectivos de estos trabajadores, se menciona que la Secretaría y el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud, serán los encargados de establecer las condiciones generales de trabajo, conforme a los mecanismos de la legislación burocrática federal.

Se reconoce al Sindicato Nacional, con su estructura de comité ejecutivo nacional, como el representante legal, legítimo y único de los derechos laborales de los trabajadores de base que pasarán a prestar sus servicios a los organismos descentralizados estatales que se harán cargo de los servicios de salud. Su régimen de seguridad social seguirá a cargo del ISSSTE.

Las cláusulas que abordan estos temas son las siguientes:

**“VIGESIMA.** Se reconoce al SNTSSA, en su estructura de Comité Ejecutivo Nacional, secciones, subsecciones y delegaciones sindicales, con el representante legal, legítimo y único de los derechos laborales de los trabajadores de base que prestan sus servicios al Gobierno Federal y que pasarán a prestarlos a los organismos descentralizados estatales que se harán cargo de los servicios de salud y

de los que en el futuro se incorporen a dicho organismo, conforme al proceso de descentralización.

**VIGESIMA PRIMERA.** La SSA mediante los procedimientos y mecanismos correspondientes retendrá las cuotas sindicales, las aportaciones del fondo de auxilio por defunción, las aportaciones por concepto de becas, las aportaciones financieras y otras aportaciones que se convengan con las autoridades competentes por concepto de apoyos institucionales y las enterará al SNTSSA a través del Comité Ejecutivo Nacional, en su carácter de único representante de las relaciones colectivas de trabajo. El organismo o la institución que retenga las cuotas sindicales que le corresponden al SNTSSA, queda obligado a entregar a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado el importe del porcentaje de esas cuotas que le corresponden.

Asimismo, la SSA continuará haciendo las deducciones para el pago del Sistema de Ahorro para el Retiro y del Fondo Nacional del Ahorro Capitalizable de los Trabajadores del Estado”.

De la transcripción anterior se desprende que se está imponiendo al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud, como el único representante de los trabajadores, no existiendo en

ninguna parte del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud ni del Acuerdo de Coordinación que se celebró con cada estado para la descentralización integral de los servicios de salud, la libertad que tienen los trabajadores de los multicitados organismos para formar un sindicato.

Lo anterior nos lleva a concluir, que el Acuerdo Nacional y los Acuerdos de Coordinación celebrados en cada Entidad Federativa, no respetaron en ningún momento la libertad sindical de los trabajadores, en virtud de que se reitero que se reconocía únicamente al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud, a través del Comité Ejecutivo Nacional, como único representante de las relaciones colectivas de trabajo, que si bien es cierto, en la fecha en que tuvo verificativo la descentralización de los servicios de salud, únicamente existía dicho Sindicato, también lo es, que la forma en que fueron redactados los mencionados acuerdos, confirmaban la violación a la libertad sindical.

Sin embargo, a pesar de que se declaró inconstitucional el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la actualidad son mínimos los casos en que los trabajadores del Sector Salud, tanto en unidades centrales como en los estados, hayan mostrado indicios de querer agruparse para formar un sindicato diverso al nacional.

## CAPÍTULO IV

### DISCUSIÓN SOBRE EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL APLICABLE

#### 1.- Breve referencia a los regímenes especiales.

La Revolución Mexicana de 1910 contrajo uno de los más grandes compromisos, al crear en la Constitución de 1917 el artículo 123; y como se dijo en el Constituyente de Querétaro, la Revolución fue hecha por trabajadores, obreros y campesinos, era necesario que apareciera dicho artículo. Era preciso que la clase explotada durante tanto tiempo, hiciera uso de la fuerza que poseía en aquellos momentos, con el claro concepto legal de las relaciones entre el capital y el trabajo, hasta entonces regidas por la libre contratación y la Ley de la Oferta y la Demanda. Siendo el artículo 123 el tronco común para regular los principios fundamentales de los trabajadores en general y en especial de los Trabajadores al Servicio del Estado, regulados en el apartado "B" del numeral citado.

La reglamentación definitiva del mencionado artículo y la expedición de la Ley Federal del Trabajo, se originó en el año de 1931. Viniendo a perfeccionar la cumplimentación de esos ideales y de esos anhelos de justicia. Dicha ley trata de proporcionar al trabajador,

tutelando sus derechos, una seguridad de existencia, de condiciones humanas de vida, de hacerla digna e higiénica, de condiciones tales, que pudiera proporcionar al trabajador su mejor preparación para el trabajo, y por consiguiente, ayudar al impulso del progreso industrial del país.

Pero, desgraciadamente, no basta la elaboración de textos legales, por noble y buena que sea su intención, por técnicamente perfecta que sea su redacción, si en su dinámica, al desenvolverse en la sociedad, no corresponde a las necesidades determinadas del núcleo social que ha de dirigir, o a la época en que ha de tener su vigencia.

“Efectivamente, si los postulados del artículo 123 pueden ser suficientes, por causas diversas, entre las que pueden anotarse la evolución industrial del país y como su consecuencia lógica, el aumento de las relaciones obrero-patronales, la mayor cultura cívica de las clases trabajadoras y el desarrollo del sindicalismo, que hace conocer mejor sus derechos a los obreros, no se encuentra en el mismo caso la Ley Federal del Trabajo, y en especial, los órganos jurisdiccionales que la misma crea, y que en la actualidad son insuficientes para impartir la justicia obrera, en la forma expedita que fuera de desearse.”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> ROUAIX, Pastor. Genesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Cuarta edición, Labor, México, 1967. p. 263.

“Tanto el artículo 123, como la Ley Federal del Trabajo tienen por misión principal, a pesar de su sistema tutelar del trabajador, sostener un equilibrio entre los factores de la producción, garantizando la estabilidad de las empresas y la protección económica de los trabajadores.”<sup>16</sup>

Naturalmente que esa estabilidad económica no puede garantizarse, dejando sin resolver conflictos de trabajo durante tiempo indefinido, y este rezago asimismo, viene a hacer nugatorios los derechos de los trabajadores en la mayor parte de los casos, ya que el litigio en materia de trabajo exige sencillez, gran rapidez y absoluta gratitud, porque sin estas condiciones es absolutamente inoperante.

Si el Derecho del Trabajo, como muy bien lo califica el Licenciado Alberto Trueba Urbina, “es un Derecho Social, debe evolucionar con la sociedad, haciéndose el clima económico de cada época, para llenar su cometido regularizador satisfactoriamente.”<sup>17</sup>

Como consecuencia, los órganos jurisdiccionales del Derecho del Trabajo, deben evolucionar también, para lograr la rapidez tan deseable,

---

<sup>16</sup> HERRÁN SALVATI, Mariano. Legislación Burocrática Federal. Cuarta edición, Porrúa, México, 1997. p. 112.

<sup>17</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Op. Cit. p. 78.

en una etapa por iniciarse, en la que los conflictos entre los factores capital-trabajo habrán de multiplicarse necesariamente.

El incuestionable reflejo de la historia del derecho del trabajo en México, lo encontramos en el artículo 123 de nuestra Carta Magna de 1917. Dicho precepto recoge todos los ideales, aspiraciones y necesidades de la clase trabajadora que hasta antes de 1917 había sido la preocupación de un pueblo en busca de la conciliación constitucional basada en un sistema de legalidad.

El anteproyecto de Constitución que presenta el General Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro, señalaba la facultad exclusiva del Congreso para dictar leyes en materia de trabajo. Sin embargo, la propuesta fue rechazada concediendo dicha facultad tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los Estados quedando consignado así en el proemio del Artículo 123.

Años más tarde, por iniciativa del Presidente Emilio Potes Gil, se reforman la fracción X de la Constitución, relativa a las facultades del Congreso de la Unión y el proemio del artículo 123, otorgando, ahora sí, facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, el proyecto de reformas fue aceptado por el consenso unánime

trabajo, el proyecto de reformas fue aceptado por el consenso unánime de los diputados y de las legislaturas de los Estados, el 22 de agosto de 1929 se declara la aprobación de las reformas a la Constitución y se publican en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929.

La federalización del derecho del trabajo había comenzado y se concretó definitivamente con la expedición de las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional. Se habían garantizado los derechos mínimos de que debían gozar los trabajadores y que deberían ser protegidos y vigilados por las autoridades mediante una sola, nueva ley del trabajo aplicable en todo el territorio nacional.

Sin embargo, esto aplica para el conocido derecho laboral común, pero, los trabajadores al Servicio del Estado ¿Qué ocurre con ellos?

No podemos decir que la historia de los Trabajadores al Servicio del Estado ha sido más sencilla que la de los trabajadores en general, por el contrario, conforme al artículo 123 de la Constitución de 1917 quedaron sometidos a la jurisdicción de las entonces llamadas Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje.

Y de 1917 a 1929 fueron las leyes locales del trabajo las encargadas de reglamentar las relaciones de trabajo entre el Estado y los trabajadores a su servicio. Las legislaturas de los Estados expidieron leyes del trabajo en las que algunas se regulaban las relaciones de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas.

Con la federalización del derecho del trabajo en 1929, hubo necesidad de crear una ley que uniformara los criterios que hasta 1929 eran tan diferentes entre los Estados de la Federación en materia de trabajo.

Así, el 18 de agosto de 1931 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal del Trabajo reglamentaria del artículo 123 constitucional, derogando las leyes locales que regulaban las relaciones laborales de los trabajadores de las Entidades Federales.

Sin embargo, el artículo 2º de dicha ley establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes del servicio civil que al efecto se expidieran. Pero esas leyes nunca se expidieron, lo que mantuvo a los trabajadores del Estado en una posición de total inseguridad jurídica.

No obstante, el interés de los servidores públicos para lograr seguridad, estabilidad y beneficios en su empleo era cada vez más manifiesto.

Las exigencias de la burocracia se vieron materializadas bajo la administración del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, quien promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado el 5 de diciembre de 1938. Así fue como los Trabajadores al Servicio del Estado obtuvieron el reconocimiento de sus derechos laborales.

"Pero el estatuto sólo estuvo en vigor hasta el año de 1941, año en que el General Manuel Ávila Camacho, entonces Presidente de la República, promulgó un nuevo Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1941 derogando al de 1938. El estatuto de 1941 tuvo una vigencia de aproximadamente veintidós años dando lugar a una Ley Federal que reglamentaría las relaciones laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> RAMOS ÁLVAREZ, Oscar Gabriel. Sindicatos, Federaciones y Confederaciones en las empresas y en el Estado. Cuarta edición, Trillas, México, 1999. p. 114.

Desde la creación del artículo 123 de la Constitución de 1917, concebido sin apartados por el Constituyente de Querétaro, múltiples han sido las reformas que se le han hecho a dicho precepto, pero quizás la más importante fue la realizada durante la administración del Presidente Adolfo López Mateos, al incorporar a los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito y Territorios Federales al marco constitucional.

El 6 de diciembre de 1960 se publicó en el Diario Oficial de la Federación otra reforma al artículo 123, con una adición, que elevaría los derechos de los Trabajadores al Servicio del Estado a rango constitucional.

El texto del artículo 123 se convirtió en el apartado "A" que rige para los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.

La adición realizada por el Presidente López Mateos en 1960, constante de catorce fracciones, fue denominada apartado "B" y rige las relaciones laborales de los empleados del Gobierno.

Una reforma igual de importante para el análisis de nuestro tema fue la realizada en el año de 1948, después de la federalización del derecho del trabajo y la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Nos referimos a la creación de una jurisdicción Laboral Federal. El 18 de noviembre de 1948 se publica en el Diario Oficial de la Federación la adición al artículo 123 constitucional, de la fracción XXXI, para establecer un sistema competencial de doble aplicación de las normas de trabajo.

Se establece desde entonces que la aplicación de las leyes del trabajo correspondería y corresponde hasta la fecha, por regla general, a las autoridades de los Estados y por excepción, será competencia de las autoridades federales conocer de las materias señaladas en la fracción XXXI. Un punto importante es que en esta adición se incluyó a las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal y así continúa.

### **a) Federales**

Aunque el régimen laboral de los trabajadores al servicio de los tres poderes de la Unión, del Departamento del Distrito Federal y de diversas instituciones descentralizadas, no se rigen por lo dispuesto en

el apartado "A" del artículo 123 constitucional y tienen su Ley y Tribunales propios, como también estos "Servidores Públicos" tienen la condición de trabajadores, con derechos y obligaciones de tipo laboral, consideramos conveniente incluir en el presente trabajo, algunos breves comentarios de sus características que tienen especial significación, o, simplemente alguna semejanza o diferencia con los trabajadores en general.

"Las relaciones laborales que nacen de la prestación de servicios entre los servidores públicos a los que también se les denomina burócratas y el Gobierno Federal, que comprende a los tres poderes de la Unión, así como a los trabajadores del Departamento del Distrito Federal, y diversos organismos descentralizados se rigen por lo dispuesto en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, el que fue adicionado a la Constitución, el 5 de diciembre de 1960; en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de 28 de diciembre de 1963, reglamentaria del apartado "B" del citado artículo 123 constitucional, que consta de 165 artículos distribuidos en nueve títulos; en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 1983, su reglamento publicado en el citado diario, el primero de febrero de 1984 y en la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos de 30 de diciembre de 1982.”<sup>19</sup>

También comprende lo dispuesto en el apartado “B” del artículo 123 de la Carta Magna, a los Trabajadores Bancarios, así como a algunas paraestatales, como la Conasupo.

La primera observación que estimamos pertinente formular es que aunque la citada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es reglamentaria del apartado “B” del artículo 123 Constitucional, como hemos dicho, no rige para todos los trabajadores incluidos en ese apartado, pues no regula las relaciones jurídico laborales de los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública, ni de los miembros del Servicio Exterior Mexicano, las que se rigen por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, la Ley Orgánica de la Armada de México y por la Ley del Servicio Exterior Mexicano, de conformidad con su artículo octavo.

“También en lo referente al sector paraestatal existen diversidad de normas reguladoras de las relaciones laborales entre ellas y sus trabajadores, por sólo citar tres, el Banco de México, Petróleos

---

<sup>19</sup> BORREL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Décima edición, Sista, México, 2000. p. 366.

Mexicanos y la Lotería Nacional, tienen distintas normas legales laborales de aplicación, como son respectivamente la Ley Reglamentaria de la fracción XIII-Bis del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución General de la República; la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado."<sup>20</sup>

Consideramos necesario que se unifique, reestructure y ordene tanta legislación independiente y dispersa referida al trabajo y al trabajador. Debemos comenzar por la modificación total de su artículo 123, ya que no deben establecerse diferencias constitucionales en lo que al trabajo se refiere, aunque en los reglamentos pertinentes se establezcan las disposiciones correspondientes en atención a la naturaleza y carácter de los servicios que se prestan.

Todo trabajo y trabajador debe tener reconocida y respetada, sin ninguna cortapisa o distinción la igualdad y la dignidad en el ejercicio de todos sus derechos laborales.

"En la iniciativa presentada al Poder Legislativo cuando se adicionó con el apartado "B" el artículo 123 Constitucional se trata de destacar

---

<sup>20</sup> Ibidem. p. 367.

las diferencias del trabajo que prestan los servidores públicos, del de los trabajadores en general, afirmándose en dichas iniciativas: Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte especial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre tutelado.”<sup>21</sup>

Este criterio o apreciación ha sido muy cuestionado en la doctrina laboral, en la que cada día adquiere mayor fuerza la opinión de que no deben existir dos apartados en el artículo 123 de la Constitución de la República para referirse por separado a los trabajadores, sino uno solo, ya que no deben establecerse discriminaciones o diferencias entre los trabajadores; que todos los trabajadores deben estar regidos por un solo apartado constitucional, aunque en la ley Reglamentaria se regulen sus condiciones de trabajo en atención a las características especiales del trabajo que desarrollan los servidores públicos.

---

<sup>21</sup> *Ibidem.* p. 368.

Pudiera estudiarse la factibilidad, con el fin de no descodificar la legislación del trabajo, de incluir en el Título Sexto que la Ley Federal del Trabajo dedica a "Trabajos Especiales", un nuevo capítulo para reglar, tomando en cuenta las peculiaridades de sus servicios, a los burócratas o servidores públicos, sin restarles derechos individuales ni colectivos, ni otorgarles prerrogativas por los especiales servicios que desarrollan que indudablemente son de general interés público y social.

"El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que es el órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver los conflictos que surjan entre el Estado y sus trabajadores, es hasta el 3 de junio de 1991 que establece y comienza a publicar el Boletín Laboral Burocrático como órgano encargado de publicar los acuerdos y resoluciones de la Presidencia, del Pleno y de las Salas, así como sus criterios, avisos, notificaciones, circulares e información que se estime conveniente en relación con su actuación jurisdiccional."<sup>22</sup>

Este acuerdo del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1991, estimándose en la doctrina laboral burocrática que dicha

---

<sup>22</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. II. Décima quinta edición, Porrúa, México, 2000. p. 281.

publicación tan necesaria para el debido y oportuno conocimiento y divulgación de los criterios jurídicos de ese importante Tribunal debió establecerse desde hace muchos años.

### **b) Locales**

En cuanto a los servidores, trabajadores o burócratas de las entidades federativas, es decir, de los Estados y Municipios de la República, sus relaciones de trabajo no están comprendidas ni reguladas por el apartado "B" del artículo 123 constitucional, por lo que debe estimarse que hasta que se legisle al respecto por los respectivos Estados, le serán de aplicación a estos trabajadores lo dispuesto en el apartado "A" del mencionado artículo constitucional que ordena que las leyes del Trabajo regirán todo contrato de trabajo y consecuentemente la Ley Federal del Trabajo, opinión en la que están de acuerdo la mayoría de los estudiosos de esta materia jurídica.

También se encuentran comprendidos en el citado apartado "A", los trabajadores de las universidades, los del Instituto Mexicano del Seguro Social, Electricistas, Petróleos Mexicanos, etc.

“De acuerdo con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con posterioridad por las reformas al artículo 115 constitucional, promulgadas recientemente, es a las legislaturas de los Estados a las que les corresponde dictar las leyes y normas que regulen las relaciones de trabajo de los servidores públicos en sus respectivas entidades federativas y municipales, en cumplimiento de lo cual, diversos estados han dictado leyes en relación con sus burócratas y en algunos casos en relación con organismos descentralizados locales, denominándolas, a veces, leyes del Servicio Civil. En algunos Estados, por ejemplo, el de Morelos, estas leyes del Servicio Civil, son copia del apartado “B” del artículo 123 Constitucional.”<sup>23</sup>

Al estudiar las legislaciones laborales de los Estados, se advierte enseguida las diferencias que existen entre unas y otras, lo que hace aconsejable que se modifique el artículo 123 constitucional, para incluir a estos trabajadores de las entidades Federativas y Municipales, con el fin de unificar sus derechos laborales y establecer en su favor los mínimos legales a que son acreedores, como tienen los demás trabajadores en general, lo que no se logra con la sola modificación del artículo 116 del Código fundamental, y no obstante los esfuerzos realizados a ese fin, hasta el presente.

---

<sup>23</sup> BAILÓN BALDOVINOS, Rosalío. La Legislación Burocrática. Octava edición, Sista, México, 2001. p. 71.

“Con respecto a los servidores públicos de los Estados y Municipios debemos destacar que desde hace años se encuentra constituida la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Gobierno de los Estados y Municipios, la FSTEM, la que viene luchando desde su creación porque se supriman los dos apartados el “A” y el “B” del artículo 123 constitucional, por considerar que la clase trabajadora tiene los mismos derechos y no deben por tanto establecerse discriminaciones o desigualdades entre los mismos, lo que en lo personal consideramos muy difícil de lograr, por evidentes razones, fundamentalmente de tipo político.”<sup>24</sup>

Del análisis comparativo entre las leyes del servicio civil expedidas por las legislaturas de los Estados, se observa, por lo que hace a su contenido, una gran disparidad en el trato que se da a los trabajadores de un Estado en comparación con los de otro.

La desigualdad de derechos se agudiza cuando sometemos a comparación las disposiciones de alguna de las leyes del servicio civil, con las aplicables a los trabajadores al servicio de los Poderes de la

---

<sup>24</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. Cuarta edición, Trillas, México, 1999. p. 176.

Unión. El abismo se hace más grande cuanto más antigua es la ley del servicio civil que se compara.

Así nos encontrábamos con el panorama de muchos trabajadores que estaban ajenos a los derechos concedidos por la Declaración de los derechos sociales contenida en el artículo 123, lo que hizo que fuera tomando enormes dimensiones una corriente que pedía una reforma a la Constitución para incorporar al goce de los mínimos consignados en el artículo 123 a los trabajadores estatales y municipales.

## **2. Convenios internacionales del Trabajo, ratificados por México aplicables**

La Conferencia puede avocarse al estudio de dos tipos de resoluciones: los convenios y las recomendaciones. Los primeros equivalen a un tratado celebrado entre Estado, las segundas son simples sugerencias que se dirigen a los Estados para que, de ser aceptadas, se formule un proyecto de ley. Mario de la Cueva establece la diferencia entre ambos, mediante la siguiente fórmula: "el convenio, ratificado por el órgano competente del Estado, deviene automáticamente derecho positivo, en tanto la recomendación necesita una ley posterior que positivice sus principios."<sup>25</sup>

Para la aprobación de los convenios y recomendaciones se sigue un procedimiento de doble discusión que consiste en lo siguiente: la Conferencia, sobre la base de las propuestas de la Oficina, vota un anteproyecto que es sometido, después, al examen de los gobiernos.

---

<sup>25</sup> DE LA CUEVA, Mario. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. Vigésima edición, Porrúa, México, 2001. p. 36.

Las respuestas recibidas sirven, en una reunión posterior, para un pronunciamiento respecto de su adopción que, en todo caso, requiere del voto favorable de por lo menos dos tercios de los delegados presente según lo dispone el artículo 19, segundo párrafo de la Constitución.

Aprobado el convenio o la Recomendación, el Presidente de la Oficina, que es como vimos; el Secretario de la Conferencia, autoriza con su firma dos copias del documento: una queda depositada en el archivo de la O.I.T., y la otra se envía al Secretario General de las Naciones Unidas. Además el Secretario General enviará a cada Estado miembro una copia certificada del Convenio o Recomendación aprobado por la Conferencia.

En nuestro país, la vigencia de un convenio aprobado en el seno de la O.I.T. requería la aprobación del Senado, pero será condición esencial que esté de acuerdo con la Constitución, lo que significa que el derecho internacional del trabajo no podrá contrariar al artículo 123 constitucional (artículo 133 de la Constitución).

“Los Convenios aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo que rigen en México, de acuerdo con los artículos 133 constitucional y 6° de la Ley Federal del Trabajo, son los siguientes:

(La fecha, entre paréntesis, es la del Diario Oficial de la Federación en que hizo la publicación).

Núm. 8. Indemnización de desempleo por naufragio (27 de septiembre de 1937).

Núm. 9. Colocación de los marinos (6 de febrero de 1939).

Núm. 11. Derecho de asociación en la agricultura (29 de septiembre de 1937).

Núm. 12. Indemnización de los accidentes en la agricultura 15 de mayo de 1937 y 31 de diciembre de 1937).

Núm. 13. Empleo de la cerusa en la pintura (11 de marzo de 1938).

Núm. 14. Descanso semanal en la industria (16 de marzo de 1938).

Núm. 16. Examen médico de los menores (23 de abril de 1938).

Núm 17. Reparación de los accidentes de trabajo (3 de julio de 1935).

Núm. 18. Indemnización por enfermedades profesionales (25 de septiembre de 1937).

- Núm. 19. Igualdad de trato entre trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo (7 de agosto de 1935).
- Núm. 21. Simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo de los buques (28 de abril de 1938).
- Núm. 22. Contrato de enrolamiento de gente de mar (6 de agosto de 1935).
- Núm. 23. Repatriación de la gente de mar (7 de agosto de 1935).
- Núm. 26. Establecimiento de métodos para la aplicación de salarios mínimos (9 de agosto de 1935).
- Núm. 27. Indicación del peso en los grandes fardos transportables por barco (12 de agosto de 1935).
- Núm. 29. Trabajo forzoso u obligatorio (13 de agosto de 1935).
- Núm. 30. Reglamentación de las horas de trabajo en el comercio y oficinas (10 de agosto de 1935).
- Núm. 32. Protección contra accidentes a los trabajadores empleados en la carga y descarga de buques (14 de agosto de 1935).
- Núm. 34. Agencias retribuidas de colocación (1º de noviembre de 1937).
- Núm. 42. Indemnización por enfermedades profesionales (8 de enero de 1937 y 25 de septiembre de 1937).

- Núm. 43. Horas de trabajo, fabricación automática de vidrio plano (28 de abril de 1938).
- Núm. 44. Trabajo subterráneo (mujeres). El convenio entró en vigor el 30 de mayo de 1937.
- Núm. 45. Empleo de mujeres en trabajos subterráneos en las minas. Horas de trabajo en las minas de carbón (28 de diciembre de 1938, y el texto del 2 de enero de 1940). (Este convenio fue revisado en 1935 y no había entrado en vigor hasta diciembre en 1961).
- Núm. 49. Reducción de horas de trabajo en fábricas de botella (16 de abril de 1938).
- Núm. 52. Vacaciones anuales pagadas (21 de abril de 1938).
- Núm. 53. Certificado de capacidad de los oficiales de la marina (29 de febrero de 1940).
- Núm. 54. Vacaciones anuales pagadas a la gente de mar (20 de febrero de 1940).
- Núm. 55. Obligaciones del armador en caso de enfermedad, accidente o muerte del hombre de mar (30 de enero de 1939).
- Núm. 56. Seguro de enfermedad de la gente del mar (5 de marzo de 1948).
- Núm. 58. Edad mínima de admisión en el trabajo marítimo (22 de junio de 1951).

- Núm. 62. Prescripción de seguridad en la industria de la edificación (4 de octubre de 1941).
- Núm. 63. Estadísticas de salarios y horas de trabajo en las industrias principales, mineras y manufactureras, en la edificación y construcción y en la agricultura (17 de enero de 1942).
- Núm. 80. Revisión de los artículos finales hasta 1946 (20 de febrero de 1958).
- Núm. 87. Libertad sindical y protección del derecho de sindicación (16 de octubre de 1950).
- Núm. 90. Trabajo nocturno de menores en la industria (31 de diciembre de 1955).
- Núm. 95. Protección del salario (12 de diciembre de 1955).
- Núm. 100. Igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina (26 de junio de 1952).
- Núm. 102. Seguridad Social, norma mínima, 1952 (31 de diciembre de 1959).
- Núm. 105. Abolición de trabajos forzados (21 de agosto de 1959).
- Núm. 106. Descanso semanal en el comercio y en las oficinas (21 de agosto de 1959).
- Núm. 107. Poblaciones indígenas y tribunales (7 de julio de 1960).
- Núm. 108. Documentos de identidad de la gente de mar (28 de noviembre de 1960).

- Núm. 109. Salarios, horas de trabajo a bordo de buques y dotación (26 de enero de 1961).
- Núm. 110. Condiciones de empleo en las plantaciones (14 de septiembre de 1960).
- Núm. 111. Discriminación en materia de empleo y ocupación (3 de enero de 1961).
- Núm. 112. Edad mínima de admisión de trabajo de pescadores (28 de noviembre de 1960).
- Núm. 115. Protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes (3 de enero de 1962).
- Núm. 116. Revisión de los convenios adoptados por la Conferencia General de la OIT en sus 32 primeras reuniones a fin de uniformar las disposiciones relativas a los Convenios en vigor y Memorias sobre aplicación de convenios (30 de diciembre de 1962).
- Núm. 120. Higiene en el comercio y en las oficinas (5 de enero de 1966).
- Núm. 123. Edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas (18 de enero de 1968).
- Núm. 124. Examen médico de aptitud de los menores para el empleo de trabajos subterráneos de las minas (20 de enero de 1968).
- Núm. 131. Fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo (7 de febrero de 1973).

Núm. 134. Prevención de los accidentes del trabajo de la gente del mar (12 de febrero de 1974).

Núm. 135. Protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en las empresas (21 de marzo de 1975).

Núm. 140. La licencia pagada de estudios (4 de enero de 1977).

Núm. 141. Sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y rural (24 de enero de 1978).

Núm. 142. Sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos (24 de enero de 1978).

Núm. 144. Sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo (24 de diciembre de 1978).

Núm. 150. Convenio sobre la administración del trabajo: cometido, funciones y organización (13 de mayo de 1982).

Núm. 152. Convenio sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios (21 de mayo de 1982).

Núm. 153. Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso en los transportes por carretera (14 de mayo de 1982).

Núm. 155. Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente del trabajo (1º de diciembre de 1983).

Núm. 160. Convenio sobre estadísticas del Trabajo (28 de noviembre de 1986).

Núm. 161. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo (28 de noviembre de 1986).

Núm. 163. Convenio sobre el bienestar de la gente en el mar y en el puerto (25 de enero de 1991).

Núm. 164. Convenio sobre la protección de la salud y asistencia médica de la gente del mar (25 de enero de 1991).

Núm. 167. Convenio sobre seguridad y salud en la construcción (25 de enero de 1991).

Núm. 169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (25 de enero de 1991).

Núm. 96. Convenio relativo a las agencias retribuidos de colocación revisado en 1949 (31 de mayo de 1991).<sup>26</sup>

### **a) Textos**

Un panorama del Derecho internacional del trabajo no sería completo sin la referencia, así sea superficial, a los principales documentos que han sido aprobados internacionalmente y que constituyen el contenido esencial de la disciplina.

---

<sup>26</sup> Sic. DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Vigésima edición, Porrúa, México, 2001. p.p. 419 a 421.

Algunos de ellos han sido ya objeto de análisis previo. De todas maneras lo incluimos aquí, por corresponder su ubicación a este inciso.

Los tratados internacionales son los siguientes:

- a) “El Tratado de Versalles cuyo principal enunciado, según precisa De la Cueva, sería el que consagra que el trabajo no debe ser considerado como mercancía o artículo de comercio. Además estableció el derecho de asociación, el salario mínimo, la jornada de ocho horas o de cuarenta y ocho horas a la semana; el descanso semanal, preferible en domingo; supresión del trabajo de los niños; facilidades para que los menores continúen su educación y desarrollo físico; igualdad de salario para trabajo igual, sin distinción de sexo; tratamiento equitativo para los trabajadores extranjeros con residencia legal e inspección de trabajo.
- b) La Carta del Atlántico, formulada el 14 de agosto de 1941 entre el Presidente Roosevelt y el Primer Ministro Winston Churchill, donde se consagran algunos breves principios generales que se refieren al mejoramiento de las normas de trabajo.

- c) La Carta de las Naciones Unidas, aprobada en San Francisco, Cal., en 1945, cuyo artículo 55 señala que la Organización habrá de promover "a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; c) el respeto universal a los derechos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades."
- d) La Declaración de Filadelfia de 10 de mayo de 1944, mediante la cual la OIT señaló caminos concretos para el derecho del trabajo, al grado de integrar a dicha Declaración un texto anexo a la nueva Constitución de la OIT.
- e) La Declaración Universal de los derechos del hombre, aprobada el 10 de diciembre de 1948 en el seno de las Naciones Unidas. De ella vale la pena transcribir los siguientes artículos:<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. I. Op. Cit. p. 330.

“Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

“Artículo 23. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.”

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

a. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada.

b. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

“Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.”

“Por lo que hace al derecho internacional americano del trabajo, pueden mencionarse la Quinta Conferencia Internacional Americana, celebrada en 1923, donde se trató por primera vez, según menciona De la Cueva, un tema de trabajo; la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en Chapultepec, México, del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, que aprobó, entre otras cosas, la “Declaración de Principios Sociales de América”; la Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, en 1948, y en la que se firmó la Carta de la Organización de los Estados Americanos que incluyó a propuesta de la delegación mexicana presidida por Jaime Torres Bodet y en la que participaba Mario de la Cueva, un capítulo de normas sociales que sirvió de modelo para nuestra ley de 1970 y la Conferencia Especializada Interamericana de San José, Costa Rica, de la que surgió la Convención Americana sobre derechos humanos, firmada el 22 de noviembre de 1969, que consagra la libertad de asociación para fines laborales (art. 16-1) y hace suyos los derechos sociales consagrados en la Carta de la O.E.A., reformada por el Protocolo de Buenos Aires.”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. I. Op. cit. p. 33.

En realidad, el interacionalismo, con pretensiones de universalidad y el panamericanismo han sido fuente permanente del derecho laboral y de hecho se han convertido las convenciones celebradas en normas vigentes en nuestro país, cuando se ha procedido a su ratificación por el senado, en términos del artículo 133 constitucional, tal como lo dispone el artículo 6º de la Ley.

### **b) Opiniones de la Comisión de expertos**

La Organización Internacional del Trabajo sustenta ciertos principios constitucionales y convencionales, que deben ser motivo de consideración y reflexión. “En el preámbulo de la Constitución se encuentra la frase libertad sindical y en el apartado B), del numeral 1 de la Declaración de Filadelfia queda manifestado que “la libertad de opinión y de asociación es esencial para el progreso constante.” Es evidente que no existe una definición expresa de los términos libertad de asociación o libertad sindical en el texto constitucional, porque para interpretar estos principios, la OIT ha expedido diversos convenios al respecto. Así encontramos los convenios vigentes sobre libertad sindical a partir de 1921. 1. El Convenio No. 11, sobre el derecho de asociación. 2. El Convenio No. 84, sobre el derecho de asociación en los territorios

no metropolitanos (1947). 3. El Convenio No. 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. (1948). 4. El Convenio No. 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949).<sup>29</sup>

La libertad sindical está referida en el párrafo segundo del preámbulo de la Constitución con la calificación de principio. Sin el respeto a esta libertad, sin la existencia de una auténtica libertad sindical no es posible concebir la consagración de los derechos económicos y sociales. "Este principio es fundamental para alcanzar los objetivos declarados en el preámbulo. La no observancia de ellos declara la Constitución constituye una amenaza para la paz y armonías universales. Cabe agregar que el artículo 427 (sección II, de la parte XIII), del Tratado de Paz de Versalles, titulado Principios generales, afirmaba la existencia de métodos para la reglamentación de las condiciones de trabajo que todas las comunidades industriales deberían esforzarse en aplicar. Entre ellos se individualiza el derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes, tanto para los obreros como para los patronos."<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> LASTRA LASTRA, José Manuel. Derecho Sindical. Tercera edición, Porrúa, México, 2001. p. 203.

<sup>30</sup> *Ibidem*. p. 198.

La referencia en el preámbulo al principio de la libertad sindical proviene de una propuesta de la Delegación Belga en la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, de la Conferencia de la Paz, dirigida a cambiar la expresión libertad de asociación, que se encontraba en el proyecto británico que sirvió de base a la discusión.

“En los años siguientes a su creación y luego de la adopción del Convenio No. 11, en 1921, que se limitaba a reconocer la igualdad de tratamiento en materia de libertad sindical de los trabajadores de la agricultura, la OIT, trató de llegar a una reglamentación convencional de la libertad en cuanto al fondo. Realizó una amplia encuesta sobre la situación de la libertad sindical en el mundo, y en 1927 intentó proceder a la redacción de un Convenio, pero la iniciativa fracasó.”<sup>31</sup>

El respeto del principio de la libertad sindical, tal como resulta del Preámbulo y de la Declaración de Filadelfia, ha sido considerado, con razón, como una obligación más impuesta constitucionalmente a los Estados miembros y no como un principio meramente dirigido a orientar la acción de la OIT. Hay que considerar que la OIT es una organización permanente, por lo que los conceptos requieren de una interpretación evolutiva que permita adaptarlos a un mundo en constante cambio, de

---

<sup>31</sup> CLIMENT BELTRÁN, Juan. Derecho Sindical. Tercera edición, Esfinge, México, 2001. p. 57.

forma tal que asegure la permanencia de la organización y que sus principios y normas puedan aplicarse, sin violar su texto en una interpretación evolutiva y flexible.

En suma, agregaré los principios de libertad sindical que se destacan en los diversos convenios internacionales que ya hemos enunciado:

1. "Derecho de constituir organizaciones sindicales. Ello significa: que los trabajadores y empleadores pueden crearlas sin distinción de ninguna clase, sin autorización previa, y ser organizaciones de su elección.
2. Derecho de afiliarse a estas organizaciones.
3. Garantías al derecho de libertad sindical:
  - a) La abstención de las autoridades públicas.
  - b) Facultad de elaborar sus estatutos y reglamentos administrativos.
  - c) Elegir libremente a sus representantes.
  - d) Organizar su gestión y actividad.
  - e) Formular su programa de acción.

- f) No estar sujetos a disolución o suspensión por vía administrativa
- g) Constituir federaciones y confederaciones.
- h) Constituir organizaciones internacionales o afiliarse a ellas
- i) Proteger a los miembros de un sindicato contra cualquier perjuicio en razón de su afiliación sindical o de sus actividades
- j) Impedir toda injerencia de organizaciones extrañas y,
- k) La instauración de medidas para promover y desarrollar la negociación colectiva.”<sup>32</sup>

Diversos son los significados que en la práctica se atribuyen al vocablo autonomía. Hay quienes restringen el alcance de la palabra o le atribuyen una significación que no le corresponde.

“Desde el punto de vista etimológico, entre otras acepciones significa: condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos, según el Diccionario de la Academia.”<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> LASTRA LASTRA, José Manuel. Op. Cit. p. 203.

<sup>33</sup> Diccionario de la Real Academia. Séptima edición, Grolier, México, 2002. p. 397.

Para el maestro Eduardo García Maynez, una noción legal del término autonomía es “la capacidad de una persona (individual o colectiva) de darse leyes que han de regir sus actos.”<sup>34</sup> En otras palabras, es la posibilidad que un ente jurídico tiene de autodeterminarse.

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 359, expresa que los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular sus programas de acción. Sin embargo, estos derechos están limitados por la propia legislación, como lo veremos más adelante.

Es clara la vinculación estrecha de los organismos sindicales y el Estado, por lo que resulta difícil aceptar una supuesta autonomía que esté subordinada a las consignas que el partido o los propios detentadores del poder lanzan a los sindicatos leales.

En cuanto a la autonomía jurídica, podemos decir que el artículo 123, apartado “A”, de la Constitución, en su fracción XVI, expresa la posibilidad y la libertad de que tanto los obreros como los empresarios

---

<sup>34</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Vigésima tercera edición, Porrúa, México, 2002. p. 191.

tendrán derecho para colegiarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc. Como puede verse, esta disposición constitucional no invoca condiciones, más no así la ley reglamentaria que es limitativa. Veamos algunos ejemplos:

1. El artículo 365 obliga a los sindicatos a registrarse ante la autoridad. Sin la constancia correspondiente, los representantes sindicales no pueden actuar. (Artículo 692, fracción IV: "Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de haber quedado registrada la directiva del sindicato.")
2. En cuanto a la facultad interna de redactar sus estatutos, también está restringida por la ley, pues el artículo 371 establece qué es lo que deben contener los estatutos, al señalar: "Los estatutos de los sindicatos contendrán, y enseguida enuncia quince fracciones dicho contenido. Por lo que algunas veces hay quienes se sorprenden al no encontrar diferencias en el contenido y forma entre las disposiciones estatutarias de un sindicato y otro, pues resultan análogas.

3. La obligación que tienen las directivas sindicales de rendir cuentas cada seis meses, por lo menos, de la administración del patrimonio sindical (Artículo 373).
4. Los sindicatos deben informar a las autoridades del trabajo, todo aquello que éstas requieran y comunicar a la autoridad regional, dentro de los diez días siguientes al nombramiento, los cambios de su directiva y las modificaciones de los estatutos. Por lo menos cada tres meses deben dar aviso de las altas y bajas de sus afiliados (Artículo 377).
5. Por último, en el artículo 378 se prohíbe a los sindicatos intervenir en asuntos religiosos y ejercer el comercio con ánimo de lucro. Ambas disposiciones son letra muerta, pues en la práctica no se respetan.

Es necesario hacer notar que existe una evidente desvinculación en este sentido, entre el mandamiento constitucional y la ley reglamentaria. Baste releer el artículo 123, después del preámbulo, en el segundo párrafo, que ordena al Congreso de la Unión expedir leyes sobre el trabajo "sin contravenir a las bases siguientes." Es claro que el legislador ha hecho caso omiso de nuestra Ley Fundamental.

Por ello, el doctor De la Cueva ha dicho, con justa razón, "que en algunas ocasiones las disposiciones legales enclaustran la libertad, cuando más se reglamenten los derechos, más se restringen o limitan.

La autonomía, referida a los sindicatos, representa, sin más, esa libertad de movimiento o de acción que es consecuencia del ejercicio de derechos subjetivos de índole social."<sup>35</sup>

La actividad jurídica sindical se produce mediante una dosis no pequeña de normatividad. El alcance de los estatutos sindicales determina la vida interna del sindicato y sus miembros; es lo que algunos autores llaman "acción democrática interna y externa. Constituirse, redactar estatutos y reglamentos administrativos son los primeros actos democráticos de un sindicato. También debiera serlo elegir libremente a sus representantes. En cuanto a la acción sindical externa, podemos mencionar la participación que éstos tienen en la vida pública de cada país. Los problemas nacionales no pueden ni deben ser ajenos a la clase trabajadora. En algunos casos la acción sindical externa influye en el ánimo de los gobiernos, sobre todo el Poder Legislativo, para que esas aspiraciones queden plasmadas en el derecho positivo."<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. I. Op. cit. p. 38.

<sup>36</sup> CABANELLAS, Guillermo. Derecho Sindical. Cuarta edición, Ciandal. Argentina, 1985. p. 211.

Cuando las agrupaciones sindicales tienen una participación social relevante, pueden contribuir al mejoramiento de la política económica y social del Estado.

La organización de la profesión así como la ordenación de las relaciones entre sus miembros y aún la distribución a éstos de derechos y obligaciones de naturaleza sindical constituyen una consecuencia de la previa atribución de autonomía al sindicato. Por ello, se ha dicho que la autonomía sindical es, en una primera aproximación, el poder de autodeterminación de los sindicatos.

Algunos autores como Miguel Hernaiz Márquez, "prefieren referirse a la independencia sindical y no a la autonomía o a la autarquía, hay quienes hablan de soberanía."<sup>37</sup>

En el caso de la Ley Mexicana, algunos autores prefieren hablar de libertad; entre ellos De Buen, quien, al referirse a este punto, indica que "la Ley Mexicana no es muy precisa en la expresión de la autonomía, no

---

<sup>37</sup> HERNALZ MÁRQUEZ, Miguel. Libertad Sindical. Séptima edición, Cárdenas editor, México, 1997. p. 119.

obstante ser clara la intención, prefiere hablar de libertad, pues en el artículo 359 se expresa esta idea.”<sup>38</sup>

En el caso de México, mientras el sistema político continúa utilizando y manipulando al sindicalismo, como lo han venido haciendo a través del corporativismo, no podemos hablar de autonomía sindical, en el sentido amplio y correcto en que debe ser entendida. El sometimiento y la postura claudicante, abyecta y corrupta de los líderes han convertido nuestras organizaciones en comparsas que legitiman a un sistema decadente, que ya no satisface las aspiraciones del pueblo mexicano.

### **c) Opiniones del Comité de Libertad Sindical**

La libertad significa posibilidad de acción, opciones humanas reguladas por el orden jurídico con la finalidad de hacerlas compatibles dentro de una sociedad.

La libertad en cuanto al ejercicio, no es una facultad absoluta, omnímoda e ilimitada. El ser humano es libre pero su libertad no puede ir en contra de los principios morales básicos ni tampoco de las

---

<sup>38</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. T. II. Op. Cit. p. 706.

libertades ajenas. Por ello, el derecho interviene para hacer compatible las cualidades y aptitudes del ser humano, para que todos los componentes de la sociedad tengan la posibilidad de actuar en los límites del equilibrio y la armonía social.

El conocido autor francés, Paul Pic, en cuanto a la libertad sindical, apunta: "Todo patrono y todo obrero tienen la libertad de trabajar aisladamente o de entrar en un sindicato también para abandonarlo."<sup>39</sup>

G. H. Camerlynck y G. Lyon-Caén, profesores de la Universidad de París, expresan que evidentemente "la libertad sindical consiste para cada persona en la facultad de afiliarse a un sindicato y al sindicato de su elección, si existen varios; la facultad de no afiliarse y, por último, la facultad de abandonar el sindicato. La libertad de organización sindical debe ser la facultad individual de escoger la agrupación sindical a la cual adherirse."<sup>40</sup>

El derecho sindical asume cuatro aspectos que lo caracterizan, según Giuliano Mazzoni: "a) El derecho individual de asociarse profesionalmente, b) La estructura sindical como manifestación del

---

<sup>39</sup> BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo. Cuarta edición, Porrúa, México, 1989. p. 81.

<sup>40</sup> Cit. por LASTRA LASTRA, José Manuel. Op. cit. p. 204.

derecho reconocido, c) La acción sindical como el derecho a ejercitar sus funciones de tutela profesional, y d) El ordenamiento jurídico que permite el libre ejercicio.”<sup>41</sup>

En la época actual las constituciones modernas, en su gran mayoría, aceptan el derecho de asociarse “sindicalmente para la determinación colectiva de las condiciones de trabajo y la defensa de los intereses económicos colectivos.”

Gino Giugni, al referirse al punto que se comenta, señala que:

“La Constitución Italiana en su artículo 39, habla de organización y no de asociación sindical, en coherencia con la afirmación del principio de libertad, no ha determinado a priori los modos en los cuales el grupo debe organizarse para la tutela de los intereses comunes de sus componentes.”<sup>42</sup>

Para el destacado jurista Brasileño Mozart V. Rossomano, “la libertad sindical es una figura triangular, si ésta se pudiera representar geométricamente: sindicación libre, autonomía sindical y pluralidad sindical.”<sup>43</sup> Lo anterior presupone la libre sindicación, contra la

---

<sup>41</sup> Cit. Por VALTICOS, Nicolás. Derecho Internacional del Trabajo. Séptima edición, Tecnos, España, 1993. p. 31.

<sup>42</sup> *Ibidem*. p. 312

<sup>43</sup> RUSSOMANO, Mozart Víctor. La libertad sindical. Tercera edición, UNAM, México, 1990. p. 208.

sindicación obligatoria; la autonomía sindical, contra el dirigismo sindical; la pluralidad sindical, contra la unidad sindical.

“Para García Oviedo la asociación no tiene otro origen que la voluntad particular y, una vez constituida, nadie está obligado a incorporarse a ella, se asocia el que quiere y cada cual puede salir cuando le plazca, de la asociación.”<sup>44</sup>

Por su parte, los tratadistas Bayón Chacón y Pérez Botija señalan que: “La libertad de sindicatos consiste, en su significación estricta, en el derecho del trabajador y del empresario de sindicarse o no sindicarse y, en caso afirmativo, de poder, en los regímenes pluralistas, escoger entre uno y otros sindicatos. Consecuencia inmediata de la libertad de sindicación es la de abandonar el sindicato por tanto, la libertad de sindicación positiva se manifiesta en un acto de afiliación; la negativa, es una abstención o en un acto de retirada o baja.”<sup>45</sup>

En opinión de Ojeda Avilés, el contenido fundamental del derecho de libertad sindical, a nivel de trabajador individual, comprende:

---

<sup>44</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos. Tratado de Derecho Social. Segunda edición, Tecnos, España, 1982. p. 119.

<sup>45</sup> Cit. por Enciclopedia Jurídica Omeba. Décima edición, Dris-Kill, Argentina, 1992. p. 1041.

“La libertad constitutiva, consistente en crear un sindicato en conjunción con otros compañeros, la de afiliación, le reconoce el derecho a ingresar en el sindicato de su elección y también el derecho de mantenerse fuera, esto es, a no afiliarse a ninguno y, por último, la participación en la vida del sindicato.”<sup>46</sup>

Acerca de este concepto, Barrionuevo Peña, profesor de la Universidad de Madrid, en su artículo “Los sindicatos y las asociaciones de empresarios, expresa que la libertad sindical tiene dos bases sustentadoras esencial, una de carácter colectivo: el derecho a fundar u organizar sindicatos y otra, de carácter individual: el derecho de afiliarse al sindicato que se prefiera o el de no afiliarse a ninguno.”<sup>47</sup>

La dimensión individual se concreta en los derechos del individuo frente al Estado y demás poderes públicos; frente a la empresa y frente al propio sindicato.

La dimensión colectiva hace referencia con los derechos de autoorganización, autonomía normativa y autonomía conflictual. La entidad sindical actúa en la libertad sindical cuando está en vigor un

---

<sup>46</sup> OJEDA AVILÉS, Antonio. El Trabajo subordinado en la historia. Revista de la Facultad de Derecho. T. XXXIII Números 127 y 128. Enero-Junio, México, 1983. p. 210.

<sup>47</sup> BARRIONUEVO PEÑA, José. Los Sindicatos y las asociaciones de empresarios. Segunda edición, Delma, España, 1987. p. 216.

régimen de pluralismo sindical. La libertad sindical entraña el reconocimiento de la posibilidad social y la legitimidad jurídica de que existan varios sindicatos en una misma categoría profesional. Esta pluralidad sindical, que no se da siempre, pero que cuando aparece es ineludible reconocerla jurídicamente, acarrea sin duda desventajas a la inmediata eficacia de los movimientos sindicales y dificultades técnicas a su coordinación, pero por lamentables que parezcan aquéllas desventajas y por abstruso que sea el salvar estas dificultades, es inaceptable imponer artificialmente una forzada unicidad, la cual privaría al sindicalismo de su espontaneidad característica que constituye, indudablemente, su aporte más positivo a la vida pública contemporánea. La diversidad sindical sólo puede superarse sin apartarse de los principios de la libertad sindical, o por la natural extinción de una o varias organizaciones concurrentes o por el entendimiento directo y consiguiente fusión de las organizaciones en competencia.

Los derechos sindicales básicos son el conjunto de normas jurídicas que permiten a las organizaciones profesionales, formas normales de convivencia humana y defensa de legítimos intereses.

Para Gallart Folch el concepto de libertad sindical tiene dos facetas, "que es preciso distinguir cuidadosamente, el derecho del trabajador o del empresario para asociarse en organizaciones profesionales para actuar con los medios que le son propios en defensa de los intereses del sector social que personifican. En cuanto a la faceta de la libertad sindical denominada: autarquía jurídica-sindical, esta comprende las siguientes facultades atribuidas a las organizaciones profesionales básicas: La constituyente, o sea la de elaborar sus propios estatutos; la de autonomía interna, consistente en designar a sus dirigentes, deliberar libremente, proveer a su administración y establecer los servicios que se juzguen útiles para los asociados; la de acción sindical, la cual impulsará los medios característicos que cada sindicato le imprima para obtener sus propios fines en relación al trabajo y, finalmente, la federativa, que otorga la posibilidad de enlazarse orgánicamente entre sí, en uniones, federaciones y confederaciones."<sup>48</sup>

La libertad individual de sindicación se manifiesta en dos sentidos: uno positivo y otro negativo, el primero consiste en promover y constituir asociaciones sindicales y el segundo en la libertad de no adherirse a una determinada asociación.

---

<sup>48</sup> GALLART FOLCH, Alejandro. El movimiento obrero sindical. Cuarta edición, Depalma, Argentina, 1980. p. 321.

La libertad sindical fue el derecho de los trabajadores a organizarse frente al capital, a fin de imponerle la igualdad jurídica en la fijación de las condiciones de trabajo; sin embargo, fue, al mismo tiempo, un derecho frente al Estado, "un dejar-hacer a los trabajadores, un no prohibir ni las asociaciones ni sus luchas huelguísticas."

De la Cueva expresa que "la conquista de la libertad sindical fue el reconocimiento de un derecho social y no una concesión del Estado." Si bien es cierto que la libertad sindical reafirmó el derecho de los hombres a asociarse, también lo es que impuso un triple deber:

Un deber negativo del Estado de dos facetas, no estorbar la libre sindicación y no obstruccionar la lucha del trabajo contra el capital; un deber positivo al capital, consignado magníficamente en el artículo 387 de la Ley: el patrono que emplee trabajadores miembros de un sindicato, tendrá obligación de celebrar con éste, cuando lo solicite, un contrato colectivo; y un deber positivo al Estado: obligar a los empresarios a la celebración de dicho contrato."<sup>49</sup>

La Libertad sindical puede ejercerse positiva o negativamente. En la forma primera se refiere a la facultad del individuo, dueño del derecho

---

<sup>49</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. I. Op. Cit. p. 39.

de unir su voluntad a la de otros sujetos para uniformar sus actividades en vista de la realización de un fin común; en el segundo caso tiene el derecho de rehusarse a celebrar ese acuerdo para adherirse a la asociación, pues, al ser libre de deducir su ingreso, también lo es para oponerse a ingresar.

A continuación analizaremos algunas opiniones de los laboristas mexicanos. El extinto líder, Vicente Lombardo Toledano, opinaba que “la libertad sindical era un nuevo camino creado por el Estado para la emancipación integral del proletariado y un derecho limitado a la defensa de sus intereses materiales, tratándose del capitalismo.”<sup>50</sup>

De la Cueva señala que existen diferencias entre la libertad general de asociación referida a todos los fines humanos, políticos, culturales, deportivos, etc. y “la Libertad sindical que se ocupa de una libertad concreta, el estudio, defensa y mejoramiento de las condiciones de trabajo la libertad general de asociación es un derecho que se concede contra el poder público, en cambio, la libertad sindical es un derecho de una clase social frente a otra.”<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Cit. por DE BUEN LOZANO, Néstor. T. III. Op. cit. p. 708.

<sup>51</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. I. Op. cit. p. 138.

Néstor de Buen opina que es "un derecho clasista, colectivo, destinado solamente a una categoría de sujetos, de relevancia social."<sup>52</sup>

Euquerio Guerrero considera que ésta se traduce en dos cuestiones: "dejar al trabajador en la posibilidad de formar parte de un sindicato o no y respetar el derecho que tiene para separarse de él cuando así le convenga."<sup>53</sup>

Santos Azuela la considera como "el pivote y piedra angular la garantía clave de los sindicatos para preservar su actividad y cumplir su cometido."<sup>54</sup>

Para Charis Gómez, "la idea de libertad sindical permanece como la aspiración de los trabajadores y de los sindicatos nacionales e internacionales."<sup>55</sup>

Nuestra Legislación del trabajo adoptó el Convenio Internacional No. 87 sobre la libertad sindical, el cual entró en vigor el 4 de julio de 1950 y su espíritu, en teoría, ha persistido en el texto legal de la Ley

---

<sup>52</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. T. II. Op. cit. p. 710.

<sup>53</sup> GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Sexta edición, Porrúa, México, 1996. p. 278.

<sup>54</sup> SANTOS AZUELA, Héctor. Formación Histórico-Jurídica del Sindicato. Revista, Anuario Jurídico T. VI. UNAM, México, 1979. p. 127.

<sup>55</sup> CHARIS GÓMEZ, Roberto. Derecho Internacional del Trabajo. Cuarta edición, Porrúa, México, 1998. p. 291.

Federal del Trabajo, en los artículos 358 y 359 que se fundamentan en la fracción XVI del apartado "A" del artículo 123.

Sin embargo, el exceso de reglamentación ha menguado la vida de los sindicatos en detrimento de la efectiva y perdurable libertad sindical interna y externa.

### **3. Tesis Jurisprudenciales.**

Para tener una mejor comprensión sobre el tema, consideramos oportuno señalar las siguientes jurisprudencias.

**Novena Época**

**Instancia: Pleno**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: IX, Junio de 1999**

**Tesis: P. LIII/99**

**Página: 14**

**SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 42 DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, DE LOS MUNICIPIOS Y DE LOS ORGANISMOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE MÉXICO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO**

**123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.** El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia, establecido en el artículo 42 del citado estatuto, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución General de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

Amparo en revisión 1339/98. Francisco Pacheco García y coags. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta y uno de mayo del año en curso, aprobó, con el número LIII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a primero de junio de mil novecientos noventa y nueve.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, mayo de 1999, página 5, tesis P./J. 43/99, de rubro "SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL."

**Novena Época**

**Instancia: Pleno**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: IX, Mayo de 1999**

**Tesis: P. XLV/99**

**Página: 28**

**SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.** El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad sindical debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato por dependencia gubernativa, establecido en el artículo 68 de

la citada ley, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

Amparo en revisión 408/98. Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y coags. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Amparo en revisión 3004/98. Sindicato de Trabajadores al Servicio del Instituto de Seguridad Social del Estado de Chiapas. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Carlos Mena Adame.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de mayo en curso, aprobó, con el número XLV/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis

jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, mayo de 1999, página 5, tesis P./J. 43/99, de rubro "SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL."

**Novena Época**

**Instancia: Pleno**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: V, Enero de 1997**

**Tesis: P. I/97**

**Página: 117**

**SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTICULO 76 DE LA LEY PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO "B", FRACCIÓN X.**

El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere una existencia y una realidad propias. Dicha libertad sindical debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación.

Ahora bien, el establecimiento de un solo sindicato por dependencia, regulado en el artículo 76 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123 constitucional, apartado "B", fracción X, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

Amparo en revisión 337/94. Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara. 21 de mayo de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López.

Amparo en revisión 338/95. Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados. 21 de mayo de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número I/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y siete.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, mayo de 1999, página 5, tesis P./J. 43/99, de rubro "SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL."

**Novena Época**

**Instancia: Pleno**

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

**Tomo: IX, Mayo de 1999**

**Tesis: P./J. 43/99**

**Página: 5**

**SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.** El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa que establezcan las leyes o estatutos laborales, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

Amparo en revisión 337/94. Sindicato del Personal Académico de la Universidad de Guadalajara. 21 de mayo de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López.

Amparo en revisión 338/95. Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados. 21 de mayo de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Amparo en revisión 408/98. Sindicato Nacional de Trabajadores del Servicio de Administración Tributaria y coags. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán; en su ausencia hizo suyo el proyecto el Ministro Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 1339/98. Francisco Pacheco García y coags. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de mayo en curso, aprobó, con el número 43/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

#### **4. Desarrollo en el esquema actual. Dificultades y soluciones**

Son muchos los caminos que conducen a la justicia social, pero parece que hay quienes están empeñados en que se transite por el más largo.

En la cátedra y en la vida diaria el registro de los sindicatos suscita discusiones muy interesantes. Las autoridades del trabajo sólo reconocen a sindicatos que acreditan su registro y el de su directiva. La Constitución Mexicana en la fracción XVI del artículo 123 establece la libertad sindical en el sentido más amplio; el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma esa misma libertad en los artículos 2º y 7º, posición que se sintetiza en este principio básico: los sindicatos tienen personalidad jurídica a partir de su constitución y no desde su registro.

Dentro de la libertad sindical, el artículo 4º del convenio referido, prevé una garantía adicional al establecer que los sindicatos no estarán sujetos a disolución o suspensión por vía administrativa sin las garantías que acompañan normalmente a los procedimientos judiciales. La OIT, ha estimado que la disolución de las organizaciones sindicales por decreto o por vía legislativa sería contraria al convenio 87, debido a que la organización sindical afectada por tal medida, no se beneficiaría de todas las garantías de que dispone un procedimiento judicial común.

La Ley Federal del Trabajo (LFT), en el artículo 357, establece el derecho de los trabajadores de constituir sindicatos sin necesidad de autorización previa. El artículo 374 señala que los sindicatos legalmente constituidos son personas morales. Hasta aquí el respeto de la Ley a la Constitución y al Convenio 87, por lo que hace a la libertad para constituir sindicatos sin autorización previa.

Por otra parte, el artículo 365 de la Ley Federal del Trabajo dispone que los sindicatos deben registrarse ante las autoridades laborales que ahí se indican. El artículo 368 señala que el registro del sindicato y de su directiva, otorgado por las autoridades del trabajo, produce efectos jurídicos ante todas las autoridades. Estos dos preceptos no niegan la personalidad jurídica de los sindicatos una vez

constituidos, pero llevan a las autoridades del trabajo a reconocer como sindicatos únicamente a las organizaciones que acrediten su registro y el de su directiva.

Lo anterior se encarga de enfatizarlo el artículo 692, fracción IV: "Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de haber quedado registrada la directiva del sindicato."

La Ley Federal del Trabajo y la práctica de las autoridades han convertido un acto declarativo de la autoridad, como es el registro, en un acto constitutivo. Esto es, el sindicato puede comparecer ante las autoridades a representar y a defender a sus agremiados, sólo comprobando que tiene personalidad jurídica, con la copia certificada del registro sindical y de su directiva, otorgado por las autoridades del trabajo.

Esto es una clara trasgresión al artículo 7 del Convenio 87, que dispone que la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza

limite la aplicación de los artículos 2º, 3º y 4º de este convenio (se refieren a la amplia libertad que consagra el instrumento internacional). Conforme al artículo 133 de la Constitución, los convenios de la OIT ratificados por México, forma parte de la Ley Suprema de toda la Unión.

Cualquier persona que observe esta práctica de las autoridades del trabajo, que va en contra de lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 123 constitucional y por el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, la mira con extrañeza. Se pregunta por qué suceden estas cosas. Lo cierto es que en un Estado de derecho como el que vivimos, no pueden soportarse estas situaciones. El respeto a la ley es algo que a todos interesa, a gobernantes y gobernados. Fortalece la credibilidad en el sistema y hace la paz entre los particulares, en la vida social.

Vale la pena leer lo que dice el Maestro Mario de la Cueva en torno de este punto, en *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*: "al analizar el problema del registro en el capítulo anterior, defendimos, en armonía con la jurisprudencia de la Cuarta Sala, que la personalidad de los sindicatos nace desde su constitución, de tal suerte que el registro es únicamente el elemento que sirve para autenticar la existencia del sujeto de derechos y obligaciones. En este sentido debe entenderse el

artículo 374 de la Ley, que dice que los sindicatos legalmente constituidos son personas morales.”<sup>56</sup>

La jurisprudencia a que hace mención el Maestro Mario de la Cueva, es la siguiente: “La personalidad de un sindicato no nace desde el momento de su registro, sino desde la época de su constitución, aquél les dará y reconocerá determinados derechos y su falta les ocasionará determinados perjuicios; pero de ninguna manera adquieren una personalidad nueva, por el hecho del registro.”<sup>57</sup>

El Segundo Tribunal Colegiado del Tercer Circuito produjo una ejecutoria que en la parte relativa dice: “Tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 374, fracción III de la Ley Federal del Trabajo se desprende que los sindicatos adquieren personalidad jurídica desde que se constituyen y no desde que se registran.”<sup>58</sup>

Ya es una calamidad para los sindicatos la exigencia del registro. Por años y años muchos trabajadores han visto desvanecer su esfuerzo por conseguir el registro de un sindicato. Cuántas veces la autoridad registradora, sin ningún fundamento legal y llevada sólo por su capricho,

---

<sup>56</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. I. Op. cit. p. 42.

<sup>57</sup> DE LA CUEVA, Mario. T. II. Op. cit. p. 389.

<sup>58</sup> Ibidem. p. 391.

envía al actuario para constatar la existencia física de los trabajadores, para verificar si efectivamente es su voluntad pertenecer al sindicato que intenta el registro. Por miedo a malquistarse con el patrón, los trabajadores niegan ser ellos o que sea su deseo afiliarse al sindicato que se está fomentando. Argucias suficientes para que la autoridad del trabajo niegue el registro sindical.

Todo esto hace que se levante entre los trabajadores un clamor de justicia. Muy bien podría adecuarse la Ley Federal del Trabajo a los principios de libertad sindical del artículo 123 Constitucional y del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, estableciendo como único requisito de los sindicatos constituidos legalmente, el de depositar, para efectos de publicidad, ante las Juntas Federal o Locales de Conciliación y Arbitraje, el acta de la asamblea constitutiva y una copia de los estatutos del sindicato.

Es un reclamo generalizado el respeto a la libertad de los trabajadores del sector salud de sindicalizarse. Esta medida sería abrir las puertas de la democracia a los nuevos sindicatos que contribuirían a vertebrar y a dar solidez al Estado Mexicano. Son los signos de los tiempos nuevos.

Podemos afirmar, que los Convenios Internacionales ratificados por México que se refieren a la libertad sindical, a la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley Federal del Trabajo, decretada así por nuestros Tribunales Federales, proporcionan y garantizan a los trabajadores para que hagan uso de ese derecho, sin embargo, no lo emplean, creo que en ocasiones será por desconocimiento, en otras por temor a las represalias del Sindicato constituido (en este caso el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría de Salud, que a través de sus Secciones abarca todo el territorio nacional, es decir, en cada organismo público descentralizado en salud existe cuando menos una sección), pero sobre todo por la pasividad y conformismo en que se encuentran los trabajadores, sin embargo, deberían estar hartos de que sus representantes por lo general lo único que pretenden es el beneficio propio y no la defensa de los intereses comunes de sus integrantes.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Asociación Profesional, es un elemento esencial en la justicia de las relaciones de trabajo, públicas o privadas. Sus primeras manifestaciones las encontramos en el régimen corporativo con el nacimiento de los gremios, producto de la necesidad de unión entre los trabajadores, con el fin de lograr un mejoramiento en su existencia y medios más idóneos para la satisfacción de sus necesidades, lo que no lograría viviendo aislado de los demás.

**SEGUNDA.-** El movimiento sindicalista se inicia a partir del siglo antepasado. Los sindicatos vienen a sustituir a los antiguos gremios y aún cuando en principio fueron de carácter local, se unieron formando federaciones y confederaciones que poco a poco fueron adquiriendo derechos a favor de los trabajadores e inclusive fuerza política; llegando a pretender cambiar, no solamente la situación en que se encuentran los trabajadores, sino el orden social y el Estado, surgiendo tantos tipos de sindicatos como tendencias políticas. En México, la mayoría de las organizaciones sindicales están afiliadas a la C.T.M. y están agrupadas en el Congreso del Trabajo.

**TERCERA.-** A pesar de las diversas definiciones de Contrato Colectivo que fueron dadas por las diversas legislaciones de los Estados, en todas se hace constar el elemento esencial del contrato, y que es el objetivo para el que se realiza, consistente en el "establecimiento de las condiciones de trabajo" y que también constituye la parte medular de las definiciones dadas por las leyes de 1931 y 1970.

**CUARTA.-** El artículo 358 de la Ley del Trabajo, prohíbe que se obligue a un trabajador a: "formar parte de un sindicato o a no formar parte de él" y nosotros creemos que, la de admisión es una cláusula por la que se está constriñendo al trabajador a sindicalizarse. Creemos que la legitimidad es apego absoluto a las disposiciones legales y constitucionales, que no existe en este caso en el que a lo más, podemos hablar de cierta justificación.

**QUINTA.-** Los Trabajadores al Servicio del Estado tienen derecho, como ya lo vimos al examinar el apartado "B" del Artículo 123, a organizarse en sindicatos (solo uno por Dependencia) para la defensa de sus intereses comunes; pero además de ésta, que podríamos llamar organización de primer piso, existe la posibilidad, conforme lo autoriza

la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, artículo 84 de una organización de segundo piso, esto es, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

**SEXTA.-** Los Sindicatos en general como los burocráticos poseen sustento constitucional; los primeros en la fracción XVI del apartado "A", y los segundos en la fracción X del apartado "B", ambos del artículo 123. Su regulación específica se encuentra en los artículos 354 al 385 de la Ley Federal del Trabajo y del 67 al 86 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**SÉPTIMA.-** Es diferente el trato que en ambos regímenes se da a los trabajadores de confianza en relación con la sindicalización. Los del apartado "A" no pueden formar parte del sindicato de los trabajadores de base, pero nada impide que formen sus propios sindicatos. Los trabajadores de confianza del apartado "B" carecen del derecho a sindicalizarse; según se desprende de los artículos 2, 8 y 70 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y jurídicamente, no son considerados trabajadores.

**OCTAVA.-** Las autoridades del trabajo sólo reconocen a sindicatos que acreditan su registro y el de su directiva. La Constitución Mexicana en la fracción XVI del artículo 123 establece la libertad sindical en el sentido más amplio; el convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo afirma esa misma libertad en los artículos 2 y 7, posición que se sintetiza en este principio básico: Los sindicatos tienen personalidad jurídica a partir de su Constitución y no desde su registro.

**NOVENA.-** A partir de la creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el año de 1963, México ha sido objeto de severas críticas en el ámbito internacional, porque la mencionada Ley, en abierta contradicción con la Constitución, establece el sindicalismo único y le da la espalda al pluralismo sindical, afectando con esto la sindicalización de trabajadores de las dependencias del Gobierno Federal, de sus organismos públicos descentralizados, de los trabajadores de las Entidades Federativas, de sus municipios, y lógicamente de los organismos descentralizados del sector salud de los Estados, claro está que actualmente y al regirse jurídicamente por la Ley Federal del Trabajo, debe aplicarse la libertad sindical de sus trabajadores.

**DÉCIMA.-** Debemos acabar con la disposición de que, sólo puede haber un sindicato por dependencia y la creación, no por voluntad de los trabajadores si no por mandamiento de la Ley, de una sola Federación de Sindicatos de Servidores Públicos, única central reconocida por el Estado, son dos pesados lastres que desalientan la participación de los trabajadores en la vida sindical y frenan el desarrollo de las organizaciones de trabajadores de organismos descentralizados del sector salud de los Estados.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Consideramos que no es válido cancelar el Registro de la Sindicalización de Trabajadores de Organismos Descentralizados del Sector Salud de los Estados, por el simple hecho de que surja otro mayoritario. Ya que esta situación es contraria a la libertad sindical consagrada en la Constitución y en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que al ser ratificado por México, adquiere el rango de tratado internacional y, por tanto, constituye una norma jurídica de la más alta jerarquía. Incluso la mencionada organización ha formulado, en diferentes ocasiones, urgentes observaciones llamadas de atención a nuestro país, requiriéndole que armonice su legislación con el citado pacto internacional.

**BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición, Porrúa, México, 2000.

ARAIZA VELÁSQUEZ, Luis. Historia del movimiento Obrero Mexicano. Segunda edición, Casa del Obrero Mundial, México, 1975.

AZUELA GUITRON, Mariano. Derecho, Sociedad y Estado. UIA, Depto. Laboral, 1991

BAILÓN BALDOVINOS, Rosalío. La Legislación Burocrática. Octava edición, Sista, México, 2001 .

BARRIONUEVO PEÑA, José. Los Sindicatos y las Asociaciones de Empresarios. Segunda edición, Delma, España, 1987.

BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo. Cuarta edición, Porrúa, México, 1989.

BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico-Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Décima edición, Sista, México, 2000.

CABANELLAS, Guillermo. Derecho Sindical. Cuarta edición, Ciandal, Argentina, 1985.

CALDERA RODRÍGUEZ, Rafael. Derecho del Trabajo. Segunda edición, El Ateneo, Buenos Aires, 1960.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. Cuarta edición, Trillas, México, 1999.

- 40 Lecciones de Derecho Laboral. Trillas, México 1992.

CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo burocrático. Séptima edición, Pac. México, 1995.

CASTORENA J., Jesús. Tratado de Derecho Obrero. Cuarta edición, Porrúa, México, 1989.

CHARIS GÓMEZ, Roberto. Derecho Internacional del Trabajo. Cuarta edición, Porrúa, México, 1998.

CLIMENT BELTRÁN, Juan. Derecho Sindical. Tercera edición, Esfinge, México, 2001.

COROMINAS, Juan. Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana. Segunda edición, Gredos, Madrid, 1970.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Vigésima edición, Porrúa, México, 2001.

DE BUEN LOZANO, Néstor. El Derecho del Trabajo. T. II. Décima quinta edición, Porrúa, México, 2000.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo T. I. Vigésima edición, Porrúa, México, 2001.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Vigésima edición, Porrúa, México, 2000.

DEVEALI, Mario L. Tratado del Derecho del Trabajo. La Ley, Buenos Aires, 1964.

DE POZZO, Juan. Derecho del Trabajo. Ediar, Buenos Aires, 1998.

FERRARI, Francisco de. Derecho del Trabajo. Segunda edición, Depalma, Buenos Aires, 1974.

GALLART FOLCHS, Alejandro. El movimiento obrero sindical. Cuarta edición, Depalma, Argentina, 1980.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Vigésima tercera edición, Porrúa, México, 2002.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. Tratado de Derecho Social. Segunda edición, Tecnos España, 1982.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Sexta edición, Porrúa, México, 1996.

HERNAIZ MÁRQUEZ, Miguel. Libertad Sindical. Séptima edición, Cárdenas editor, México, 1997.

HERRÁN SALVATI, Mariano. Legislación Burocrática Federal. Cuarta edición, Porrúa, México, 1997.

HUITRÓN, Jacinto. Orígenes e Historia del Movimiento Obrero Mexicano. Sexta edición, Mexicanos Unidos, México, 1989.

KROTOSCHIN, Ernesto. Tratado Teórico Práctico de Derecho del Trabajo. Segunda edición, Depalma, Buenos Aires, 1965.

LASTRA LASTRA, José Manuel. Derecho Sindical. Tercera edición, Porrúa, México, 2001.

Organización Internacional del Trabajo, Tercera edición, LA LIBERTAD SINDICAL. OIT, Ginebra, 1985.

OJEDA AVILÉS, Antonio. El Trabajo Subordinado en la historia. Revista de la facultad de Derecho. T. XXXIII. Números 127 y 128 Enero-Junio, México, 1983.

PANTOJA MORÁN, David. La Naturaleza Jurídica de la relación entre el Estado y sus servidores. Quinta edición, UNAM, México, 1990.

RAMOS ÁLVAREZ, Oscar Gabriel. Sindicatos, Federaciones y Confederaciones en las empresas y en el Estado. Cuarta edición, Trillas, México, 1999.

- Trabajo y Seguridad Social. Trillas, México, 1991

ROUAIX, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Cuarta edición, Labor, México, 1967.

RUSSOMANO, Mozart Víctor. La libertad sindical. Tercera edición, UNAM, México, 1990.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Tercera edición, Porrúa, México, 1990.

VALTICOS, Nicolás. Derecho Internacional del Trabajo. Séptima edición, Tecnos, España, 1993.

COROMINES, Juan,

## **LEGISLACIÓN**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Cuarta edición, Sista, México, 2002.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Octogésima cuarta edición, Porrúa, México, 2002.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.  
Octava edición, Porrúa, México, 2002.

LEYES LABORALES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, COMPILACION  
NACIONAL. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Dos tomos,  
Segunda Edición. México, 2000.

CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO EN LA SECRETARÍA DE SALUD.  
(TRIENIO 2002-2005).

### **DICCIONARIO Y ENCICLOPEDIAS**

Diccionario de la Real Academia. Séptima edición, Grolier, México, 2002.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Décima edición, Dris-Kill, Argentina, 1992.

### **OTRAS FUENTES**

SANTOS AZUELA, Héctor. Formación Histórico-Jurídica del Sindicato.  
Revista, Anuario Jurídico. T. VI UNAM, México, 1979.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Jurisprudencia y Tesis aisladas  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN IUS 2002.

### **DIARIO OFICIAL**

Diario Oficial de la Federación, publicado el 25 de septiembre de 1996,  
referente al Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios  
de Salud.

Diario Oficial de la Federación publicado el 13 de febrero de 1997 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Sinaloa.

Diario Oficial de la Federación publicado el 29 de junio de 1997 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Sonora.

Diario Oficial de la Federación publicado el 9 de febrero de 1998 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Tlaxcala.

Diario Oficial de la Federación publicado el 14 de febrero de 1997 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Yucatán.

Diario Oficial de la Federación publicado el 7 de febrero de 1997 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Colima.

Diario Oficial de la Federación publicado el 4 de febrero de 1998 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Chiapas.

Diario Oficial de la Federación publicado el 16 de diciembre de 1997 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Chihuahua.

Diario Oficial de la Federación publicado el 10 de febrero de 1997 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Guerrero.

Diario Oficial de la Federación publicado el 6 de mayo de 1997 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Jalisco.

Diario Oficial de la Federación publicado el 21 de octubre de 1996 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Michoacán.

Diario Oficial de la Federación publicado el 16 de diciembre de 1996 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Morelos.

Diario Oficial de la Federación publicado el 11 de octubre de 1996 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Nayarit.

Diario Oficial de la Federación publicado el 22 de octubre de 1996 referente al Acuerdo de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud en el estado de Oaxaca.

#### **PERIODICO OFICIAL ESTATAL**

Periódico Oficial del estado de Sinaloa publicado el 23 de octubre de 1996, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Periódico Oficial del estado de Tabasco publicado el 19 de febrero de 1997, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Periódico Oficial del estado de Tamaulipas publicado el 22 de enero de 1997, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Periódico Oficial del estado de Yucatán publicado el 13 de diciembre de 1996, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Periódico Oficial del estado de Colima publicado el 29 de noviembre de 1996, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Periódico Oficial del estado de Guerrero publicado el 22 de noviembre de 1996, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Periódico Oficial del estado de Jalisco publicado el 10 de abril de 1997, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Periódico Oficial del estado de Michoacán publicado el 23 de septiembre de 1996, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Periódico Oficial del estado de Morelos publicado el 27 de noviembre de 1996, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Periódico Oficial del estado de Nayarit publicado el 31 de agosto de 1996, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Periódico Oficial del estado de Oaxaca publicado el 23 de septiembre de 1996, con relación a la creación del Organismo Público Descentralizado en Salud de esa Entidad Federativa.

Vo. Bo.  
*[Handwritten signature]*

SECRETARÍA DE SALUD  
SECRETARÍA DE ECONOMÍA  
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN  
SECRETARÍA DE LA  
DEFENSA Y FUERZAS ARMADAS  
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESQUERÍA  
SECRETARÍA DE TURISMO, CULTURA Y FOLKLORE  
SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

12 V 2005