

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

FACULTAD DE DERECHO

Maestría en Derecho

Tesis para sustentar el grado:

**“Hacia un nuevo derecho colectivo en materia
burocrática”**

Tutor: Dr. José Alfonso Bouzas Ortíz

Alumna: Alma Ruby Villarreal Reyes
Número de cuenta: 506018428

México, Distrito Federal, a 25 de marzo de 2010.



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.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1. Marco teórico conceptual de los derechos colectivos de los trabajadores burocráticos

- 1.1. Los fines del derecho del trabajo
- 1.2. Concepto de derecho laboral burocrático
- 1.3. Sujetos del derecho laboral burocrático
- 1.4. Derecho colectivo en materia burocrática
- 1.5. Organizaciones de los trabajadores burocráticos y sus derechos
 - 1.5.1. Sindicatos
 - 1.5.2. Federaciones
 - 1.5.3. Libertad sindical
 - 1.5.4. Pluralidad sindical
 - 1.5.5. Registro sindical
 - 1.5.6. Condiciones generales de trabajo
 - 1.5.7. Huelga
- 1.6. Criterios de los órganos jurisdiccionales laborales para resolver los conflictos en materia de trabajo

CAPÍTULO 2. Etapas históricas del derecho laboral burocrático

- 2.1. La organización de los trabajadores públicos antes de la Carta Magna de 1917
- 2.2. Los derechos de los trabajadores públicos en la Constitución de 1917
- 2.3. Diferentes tendencias de reconocimiento a los trabajadores públicos en las legislaciones locales

- 2.4. Posturas de la Suprema Corte de Justicia en torno a los trabajadores al servicio del Estado (1925-1928)
- 2.5. Promulgación de la Ley Federal del Trabajo: exclusión de los trabajadores al servicio del Estado
- 2.6. Estatuto de 1938: reconocimiento de los derechos de los servidores públicos
- 2.7. Apartado B del artículo 123: consolidación constitucional de los derechos mínimos

CAPÍTULO 3. El derecho colectivo burocrático

- 3.1. ¿Cómo se entienden los derechos colectivos de los empleados públicos desde la Constitución?
 - 3.1.1. El derecho de asociación desde el punto de vista constitucional
- 3.2. El derecho de asociación desde la perspectiva internacional.
 - 3.2.1. La Organización Internacional del Trabajo
 - a) Convenio número 87
 - b) Convenio número 98
 - c) Convenio número 151
 - d) Convenio número 154
 - 3.2.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte
 - 3.2.3. El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea
- 3.3. El derecho de asociación desde la ley reglamentaria
- 3.4. El registro sindical
 - 3.4.1. Casos relevantes que trastocaron el derecho de asociación burocrática
 - 3.4.1.1. Caso Secretaría de Pesca

- 3.4.1.2. Caso Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
 - 3.4.1.3. Caso emblemático desde el ámbito internacional: Carolina del Norte
 - 3.4.2. Pérdida del registro sindical
- 3.5. Las Condiciones Generales de Trabajo
 - 3.5.1. Naturaleza jurídica
 - 3.5.1.1. Caso relevante que dirimió sobre las condiciones generales de trabajo atendiendo a su especialidad o profesión
 - 3.5.2. Opinión del sindicato
 - 3.5.2.1. Caso en el que se amplía la participación del sindicato en las condiciones generales de trabajo: Controladores Aéreos
- 3.6. Huelga
 - 3.6.1. Derecho otorgado o derecho imposible de ejercer.
 - 3.6.2. Procedimiento de huelga
 - 3.6.3. Servicios esenciales
- 3.7. Administración de Justicia (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje)
- 3.8. Quejas internacionales en materia colectiva
- 3.9. Panorámica actual
- 3.10. La legislación laboral burocrática: apartados de excepción
 - a) Organismos descentralizados
 - b) Empresas paraestatales
 - c) Organismos desconcentrados
 - d) Organismos autónomos (INEG, IFE, CNDH)

e) Otros organismos

I. Instituciones de educación superior autónomas por la ley

II. Instituciones de educación superior públicas no autónomas

III. Trabajadores bancarios

IV. Trabajadores al Servicio del Poder Judicial

IV. Trabajadores al servicio de los municipios

3.11. Diferentes propuestas legislativas en la materia

a) La iniciativa del PAN de 12 de julio de 1995 elaborada por Néstor y Carlos De Buen

b) Iniciativa del PRD-UNT

c) La iniciativa del PRI, PVEM y PAN conocida como Proyecto Abascal

d) La propuesta Fraile

e) La iniciativa Lozano

CAPÍTULO 4. Análisis sobre las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que afectan a las leyes laborales

4.1. *Organismos descentralizados*: jurisprudencia 1/96 (Pleno)

4.2. *Libertad y pluralidad sindical*: jurisprudencia 43/99 (Pleno)

4.2.1. *Voto secreto en el recuento por la titularidad del contrato colectivo de trabajo*: jurisprudencia 150/2008 (Segunda Sala)

4.2.2. *La titularidad del contrato se obtiene de la mayoría de quien ejerce el voto*: jurisprudencia 61/2009 (Segunda Sala)

- 4.3. *Reelección de los dirigentes*: tesis aislada CXXVII/00 (Pleno)
- 4.4. *Pluralidad de federaciones*: tesis aislada LVII/05 (Segunda Sala)
- 4.5. *Incidencia de la pluralidad de federaciones en la integración del Tribunal Federal*: A. R. 409/2008 (Segunda Sala)
- 4.6. Resoluciones relevantes que de manera colateral impactan en el derecho colectivo
 - 4.6.1. *Condiciones generales de trabajo atendiendo a la profesión o especialidad*: jurisprudencias 185/2007 y 186/2007 (Segunda Sala)
 - 4.6.2. *Opinión del sindicato*: R.R. 156/2008
 - 4.6.3. *Modificación de jurisprudencia* 86/2000

CAPÍTULO 5. Conclusiones y propuestas para sustentar una nueva reglamentación en cuanto a los derechos colectivos de los servidores públicos

- 5.1. Un sólo apartado en la Constitución con capítulo especial
- 5.2. Visión tridimensional: frente al Estado, frente al patrón y al interior del sindicato
- 5.3. Registro sindical: reglas de funcionamiento
- 5.4. Sindicatos: pluralidad
- 5.5. Condiciones generales de trabajo: bilateralidad
- 5.6. Titularidad de las condiciones generales de trabajo
- 5.7. Huelga: flexibilización de requisitos, periodos de duración, limitación de ciertas dependencias, servicios esenciales de la comunidad

5.8. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje: cambios en materia de integración y funcionamiento

5.9. Servicio civil de carrera

5.10. Registro público

5.11. Transformación del modelo democrático que permita y justifique el pleno ejercicio de los derechos colectivos

Fuentes consultadas

INTRODUCCIÓN

Existen cuatro referencias centrales para el desarrollo de este trabajo de investigación: la norma en el ámbito constitucional o reglamentario; la práctica en su aplicación expresada en conflictos específicos; los criterios del Poder Judicial de la Federación, tanto en tesis como en jurisprudencias; y la comparación internacional, tanto en el ámbito de los convenios como de los sistemas jurídicos seleccionados. Todo ello con un claro sentido propositivo, ya que se tiene la convicción de que es vigente la reforma legal que no sólo preserve el carácter constitucional de las normas secundarias sino que se adecue a las necesidades generales del país.

El primero de los capítulos de este trabajo de investigación versa sobre el marco teórico conceptual de los derechos colectivos burocráticos, en el que se pretende dar un panorama general sobre el derecho laboral burocrático y las organizaciones que conforman los trabajadores del Estado.

El régimen laboral burocrático ha transitado por múltiples dificultades para lograr posicionarse en el ámbito de los principios que rigen nuestra vida constitucional. Durante un largo período se hizo depender de definiciones presidenciales básicamente orientadas a defender la estabilidad laboral. Al nacer la Constitución de 1917 no se hizo distinción alguna entre la regulación de los trabajadores en general y los trabajadores al servicio del Estado. Sin embargo, se generó controversia sobre el régimen aplicable principalmente en el ámbito

colectivo. Sus tres pilares clásicos, derecho de asociación, concertación colectiva y huelga, admitieron distintas interpretaciones que lograron una definición integral en el estatuto cardenista sin la cobertura constitucional necesaria.

En un inicio, las reglas parecían claras frente a un Estado conformado por dependencias o secretarías estructurales. De manera similar, la función pública incrementó su complejidad a través de organismos independientes que planteó nuevos retos a través de empresas, organismos, fideicomisos, en el ámbito denominado paraestatal, que género un nuevo escenario normativo. Puntos que son tratados en el capítulo segundo titulado *etapas históricas del derecho laboral burocrático* el cual procura dar una visión sobre el nacimiento de los derechos burocráticos, cómo fueron conformando los trabajadores sus primeras organizaciones sindicales, cómo se les fueron reconociendo estos derechos al demandar su aplicación, las posturas determinantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a la burocracia mexicana y, finalmente, la consolidación de estos derechos en el artículo 123, apartado B, de la Carta Magna.

Si bien han transcurrido sólo 50 años de la creación del Apartado B, la transformación ha sido tan dinámica que la legislación reglamentaria ha sido motivo de declaraciones de inconstitucionalidad en aspectos centrales que lesionan las bases sobre las cuales se ha construido este régimen especial.

El desarrollo del derecho laboral burocrático se ha enfrentado a diversos límites. El primero, relacionado con su naturaleza, se controvierte si se actualiza una hipótesis laboral clásica en la que el Estado actúa como un patrón, que recibe un servicio personal subordinado y que paga por ello. El segundo, vinculado con el ámbito administrativo, y más recientemente con figuras de la Ley de Responsabilidades del Servidor Público. Quizá se podría agregar un tercero relacionado con el régimen financiero del Estado, toda vez que la política presupuestal condiciona en la práctica el ámbito de facultades de los servidores públicos y, por ende, los derechos de los trabajadores del sector.

En este difícil tránsito del derecho burocrático para obtener su reconocimiento como disciplina propia, destaca un derecho colectivo laboral con particularidades que lo distinguen claramente del resto de los trabajadores. Acorde con la historia corporativa de nuestro país, en la legislación reglamentaria se establecieron límites estrictos a la organización y funcionamiento de los sindicatos y a sus mecanismos de concertación con el Estado al derecho de huelga. Subsiste aún una importante contradicción entre los principios constitucionales y esta legislación secundaria que ha generado diversas tesis y jurisprudencias, que crean una nueva doctrina laboral burocrática y que por su importancia deberían traer consigo un rediseño institucional que permitiera hacer compatible estas normas reglamentarias con los principios constitucionales.

Esta transición se atiende en el capítulo tercero desde una visión, tanto constitucional, como desde la ley reglamentaria, apreciando la perspectiva internacional del derecho de asociación, analizando cada uno de los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, en los que se trata este derecho colectivo y que el Estado Mexicano al ser miembro de la OIT se encuentra obligado a respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales objeto de los convenios internacionales. Asimismo, se hace referencia al registro sindical, analizándose casos relevantes en relación a este tema, así como la pérdida del registro y la intervención que tienen los sindicatos en la elaboración de las condiciones generales de trabajo, qué sucede en el caso de la huelga de los trabajadores públicos, cómo se encuentra reglamentado este derecho, qué ocurre con la administración de justicia en estos casos, cuáles son los requisitos para que se cumpla una huelga. En el ámbito internacional, cómo repercute nuestro derecho, si los trabajadores públicos mexicanos pueden quejarse ante la OIT, y qué propuestas legislativas se han presentado ante el Congreso de la Unión a efecto de crear una nueva reglamentación para los trabajadores al servicio del Estado, en la que puedan tener la igualdad de condiciones con las que cuentan los trabajadores pertenecientes al apartado A del artículo 123 constitucional y que se norman a través de la Ley Federal del Trabajo, con el principal objetivo de que se colmen los vacíos de la ley reglamentaria de los trabajadores al servicio del Estado.

En el capítulo cuatro, titulado *análisis sobre las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que afectan a las leyes*

laborales se realiza un estudio de los fallos de la Suprema Corte en los que se ha interpretado tanto la Constitución como la ley reglamentaria a efecto de satisfacer las lagunas existentes en esta norma.

Finalmente, en el capítulo cinco se hacen diversas conclusiones y propuestas, atendiendo a las diferentes iniciativas de ley en materia de trabajo, a la experiencia de otros países, a los criterios de la Organización Internacional del Trabajo compatibles con la realidad mexicana, relativas al régimen colectivo deseable para un Estado democrático de derecho y, por otro lado, eficaz para el cumplimiento de la función pública, que sin duda no puede ser soslayado ni en el diagnóstico ni en la propuesta de una nueva legislación para los trabajadores al servicio del Estado.

CAPÍTULO 1. Marco teórico conceptual de los derechos colectivos de los trabajadores burocráticos

Antes de abordar el estudio de la presente investigación, se considera oportuno proporcionar la definición de los conceptos básicos que serán materia de esta tesis, en los temas siguientes.

1.1. Los fines del derecho del trabajo

La finalidad suprema del derecho del trabajo es la de otorgar mejores condiciones de trabajo, estabilidad en el empleo, salarios remunerados, jornadas humanas, descansos y vacaciones que permitan, en última instancia, la perfectibilidad del individuo. El derecho del trabajo siempre ha sido una garantía individual que se debe a la persona humana y que el Estado debe tutelar sin embargo, dicha garantía no basta, pues además se requiere de una serie de seguridades en torno a su trabajo.

El fin colectivo que pretende el derecho del trabajo, se traduce en conseguir la paz social mediante el entendimiento armónico de los factores de la producción, salvo que se trate de garantías constitucionales otorgadas a la persona humana; así, podemos decir que en México fundamentalmente son tres: la nivelación de las fuerzas sociales mediante el reconocimiento de los organismos de representación clasista; el establecimiento de sistemas normativos

adaptados a las situaciones particulares de las empresas y el reconocimiento estatal de la autodefensa proletariada. Estos tres fines se expresan en las instituciones fundamentales del derecho colectivo: sindicalismo, contratación colectiva y huelga.¹

Con relación al fin del derecho burocrático podemos decir que es el de regular las relaciones del Estado, entendido como patrón de los trabajadores que desarrollan el servicio público en su calidad de trabajadores.

1.2. Concepto de derecho laboral burocrático

La situación de los servidores del Gobierno Federal en sus diversas dependencias, y la naturaleza jurídica de la relación que los une con los poderes públicos, no han sido precisados satisfactoriamente ni por la doctrina ni por la legislación, por el contrario, la confusión se ha acentuado, sobre todo con motivo de diversas reformas a los artículos 3º, 115 y 123 de nuestro código fundamental, relativos a la autonomía universitaria, las relaciones laborales de los trabajadores de las administraciones de los estados y municipios y el trabajo universitario, respectivamente, con lo que se polarizan más aún las distintas posiciones doctrinarias.

¹ BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1999, pp. 580-581.

Miguel Cantón Moller, define al derecho laboral burocrático² como una institución compleja, entendida como el trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el servicio público como un grupo.³

Al analizar tanto la definición etimológica como la doctrinal se aprecia que tienen una comunión casi perfecta de ideas y conclusiones al señalarse que la burocracia tiene vínculos estrechos con los conceptos de gobierno y de servicio público.

Con lo anterior, no queremos decir que la burocracia sea todo aquel servicio público que presta el gobierno, sino más bien, el concepto de burocracia se refiere a las personas todas en su conjunto que prestan ese servicio público en el gobierno. Así lo expresa Andrés Serra Rojas, señalando que en un sentido general la burocracia alude a la clase social que integran los funcionarios y empleados públicos. Definición que la mayoría de los tratadistas aceptan y comparten.

Héctor Fix Zamudio sobre el particular expone que está integrado por un conjunto bastante complejo de disposiciones que pertenecen a tres sectores: administrativo, laboral y de seguridad social, y por ello se sostiene que debe considerarse como una disciplina autónoma. Asimismo, Carlos A. Morales Paulin, señala que el derecho burocrático siendo parte del derecho del trabajo, se encarga del tratamiento de la

² La palabra burocracia, etimológicamente proviene del francés *bureaucratie*; la etimología de la voz se integra del francés *bureau*, oficina y del helenismo *cratos*, que significa gobierno.

³ Véase CANTÓN MOLLER, Miguel, *Derecho individual del trabajo burocrático*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor.

relación jurídica laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza hace de éste un trabajo especial.⁴

De acuerdo con todos y cada uno de los conceptos mencionados anteriormente, podemos señalar que el concepto de derecho burocrático es muy amplio y variado.

Consecuentemente, podemos definirlo como “(...) el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado”,⁵ esto es, las leyes que regulan la relación entre un Estado y sus servidores públicos conforme al apartado B del artículo 123, la fracción VI del artículo 116 y la fracción VIII, párrafo segundo, del artículo 115 constitucionales.

1.3. Sujetos del derecho laboral burocrático

Las normas de la Declaración de Derechos Sociales sientan sus bases en el principio de la igualdad de todas las personas que entregan su energía de trabajo a otro, por lo que no existe ni puede existir diferencia alguna entre las legislaciones que distinguen entre trabajador, obrero y empleado.

En el marco legal mexicano se define al trabajador como la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal

⁴ Véase MORALES PAULIN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, Porrúa.

⁵ REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1999, p. 14.

subordinado.⁶ En cambio al trabajador del Estado se le ha referido como burócrata.

Para el maestro Mario de la Cueva los trabajadores públicos son únicamente los que desempeñan las funciones del Estado, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, son los trabajadores a través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público.⁷ Asimismo la ley burocrática en su artículo 3 dispone que “trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

El trabajador a que se refiere la definición anterior, según el artículo 4º de la citada ley puede ser un trabajador de confianza o de base. Los primeros únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de seguridad social de acuerdo a lo establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

Consecuentemente, lo que determina la calidad de servidor público es el suma de responsabilidades que se encuentran en juego en la función pública, puesto que la responsabilidad administrativa se establece para todos los servidores públicos por sus actos u omisiones que afecten los principios a que refiere el 113 constitucional.

⁶ Ley Federal del Trabajo, artículo 8.

⁷ CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 15ª edición, México, Porrúa, 1997, p. 545.

Ahora bien, el apartado B del artículo 123 constitucional es aplicable a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal.

Esto es, la legislación del trabajo burocrático comprende a los trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, legislativo, ejecutivo y judicial, del Gobierno del Distrito Federal, de instituciones y organismos que tengan a su cargo funciones de servicios públicos a que se refiere el artículo 1º de la ley reglamentaria del apartado B.

Cabe hacer la aclaración que en el sistema jurídico mexicano se excluye del derecho laboral burocrático a los trabajadores de aquellas instituciones y organismos descentralizados que rigen sus relaciones laborales por el apartado A del artículo 123 constitucional, ello atento a que si bien inicialmente se podría considerar que existe una relación laboral burocrática por los sujetos relacionados, en realidad están frente a una relación ajena a la normativa laboral burocrática, en la que la Ley Federal del Trabajo es la que rige dicha relación; mientras que los trabajadores de los estados y municipios gozan de un tratamiento especial.⁸

Entre las instituciones referidas tenemos a los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, que se basan en la legislación laboral surgida del apartado A del artículo 123 constitucional.

⁸ BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho laboral burocrático*, México, Porrúa, 2007, pp. 1-2.

Igualmente quedan al margen los militares, marinos miembros de los cuerpos de seguridad y personal del servicio exterior que se rigen por sus propias leyes. Con lo cual nuestro país adopta un criterio distinto al sustentado en convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, que nuestro país no ha ratificado.

La exclusión de los sectores antes mencionados, incluyendo a los trabajadores de los gobiernos estatales y municipales, contradice el carácter unitario que debiera conservar el derecho burocrático, ya que está clara la existencia de una relación jurídica burocrática, pues el Estado en estos casos actúa desarrollando una función de poder.

Una situación distinta es cuando el Estado actúa como empresario desarrollando actividades económicas, ya sea como accionista mayor o ejerciendo el control total de empresas, en cuyas circunstancias las relaciones jurídicas con los trabajadores tendrán como fundamento legal el apartado A del artículo 123 constitucional, y su correspondiente legislación, misma que, como ya dijimos, reglamenta el trabajo en la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, entre otras instituciones, que son organismos descentralizados, y que constituyen excepción a la regla general señalada en el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Con lo anterior se concluye que los sujetos partes del derecho laboral burocrático son: a) el Estado, en su carácter de empleador y b)

los trabajadores al servicio del Estado. En la inteligencia de que los trabajadores de los organismos descentralizados no se encuentran sujetos al régimen burocrático.

1.4. Derecho colectivo en materia burocrática

El derecho colectivo del trabajo, integrado tridimensionalmente por la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga, constituye en la actualidad el instrumento más idóneo, a través del cual la clase trabajadora puede lograr el establecimiento de condiciones que le permitan vivir con decoro y avanzar en la búsqueda de la justicia social.

El referido derecho puede entenderse como la parte del derecho del trabajo que regula los principios, normas e instituciones que garantizan la libre formación de los sindicatos y hacen de ellos una fuerza permanentemente viva para la superación constante de las condiciones de vida para los trabajadores.⁹

El derecho colectivo burocrático es el encargado de regular las relaciones entre el patrón Estado con sus trabajadores, no de modo individual, sino tomando en cuenta los intereses comunes a todos ellos (trabajadores) o a los grupos profesionales.¹⁰

⁹ CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 16ª edición, tomo I, México, Porrúa, 1999, p. 637.

¹⁰ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, México, Porrúa, 2003, p. 464.

A lo largo de esta tesis, trataremos de explicar esas tres figuras fundamentales del derecho colectivo burocrático: sindicalización, la negociación colectiva y la huelga, en las que se fijan diversas limitaciones que las hacen en algunos aspectos ineficaces. Aquí iniciamos con el análisis de la sindicación.

1.5. Organizaciones de los trabajadores burocráticos y sus derechos

1.5.1. Sindicatos

El sindicato es una organización democrática, integrada por trabajadores en defensa y promoción de sus intereses sociales, económicos y profesionales relacionados con su actividad laboral, respecto al centro de producción (fábrica, taller, empresa) o al empleador con el que están relacionados contractualmente.¹¹

Esta agrupación tiene como objetivo principal el bienestar de sus miembros, es decir asegurar condiciones dignas de seguridad e higiene laboral y generar mediante la unidad, la suficiente capacidad de negociación como para establecer una dinámica de diálogo social entre el empleador y los trabajadores donde se obtenga un salario justo y un empleo estable. La libertad sindical de los trabajadores para crear, organizar, afiliarse o no afiliarse, cambiar de sindicato es libre (de

¹¹ www.es.wikipedia.org/wiki/sindicatos. Consulta: 23-11-2009.

acuerdo a la ley) y sin injerencias del Estado, patrones, empleadores u otros sindicatos. Es considerado como un derecho humano básico.

Los trabajadores al servicio del Estado, al igual que los demás obreros, se organizan formando sindicatos. Pero la ley burocrática establece que en cada dependencia sólo habrá un sindicato, pues en los casos en que sea disputado el derecho a la titularidad de éste por distintas planillas de trabajadores, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento a la que cuente con la mayoría de trabajadores, no admitiéndose en consecuencia la formación de sindicatos minoritarios, aunque el precepto en cita fue declarado inconstitucional por el Máximo Tribunal.

1.5.2. Federaciones

La federación es la organización de dos o más sindicatos, con el fin de lograr una mejor defensa de los intereses de los trabajadores sindicalizados.

En el caso de la legislación federal sólo se reconoce una federación a la que pueden adherirse los sindicatos de trabajadores burocráticos, aunque el artículo que lo regula fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se vera más adelante.

1.5.3. Libertad Sindical

La libertad sindical se compone de dos derechos a saber: el derecho a la libertad (en su forma más primitiva, referido a la posibilidad de elegir con independencia de factores externos el destino propio), y simultáneamente, el derecho a la asociación. Ambos son derechos inherentes a la esencia humana, luego, la libertad sindical es un derecho inherente a la esencia humana y por tanto a ella se sellan las consecuencias respectivas.

La libertad sindical comprende el derecho de una persona de afiliarse a un sindicato, a organizarlo y a participar en sus actividades. Entiéndase pues a la libertad sindical como el derecho de los trabajadores y patronos, expresado en poderes individuales y colectivos en virtud de los cuales, sin ningún tipo de distinción o discriminación, sin requerir autorización previa, y sin injerencias, tienen derecho a constituir libremente (en forma autónoma e independiente) las organizaciones sindicales que estimen convenientes para la mejor defensa de sus derechos e intereses, así como también el de afiliarse o no a organizaciones sindicales existentes, establecer su forma de organización, administración, participación, elección de sus autoridades y toma de decisiones de conformidad con lo que establezca el ordenamiento jurídico respectivo.¹²

Ahora, la libertad sindical, como derecho laboral fundamental se encuentra reconocida en una serie de instrumentos internacionales,

¹² www.es.wikipedia.org/wiki/libertad_sindical. Consulta: 23-11-2009.

siendo regulada en forma expresa por los convenios 87, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo.

1.5.4. Pluralidad sindical

Es la permisión a que se formen dos o más sindicatos en una dependencia, independientes unos de los otros.¹³ Entiéndase como la representación de los empleados públicos reconociendo la igualdad de todos los sindicatos otorgándoles los mismos derechos y obligaciones mediante el cumplimiento de ciertos requisitos que la ley prevé como la inscripción en el registro correspondiente.

La pluralidad sindical admite la existencia de varios sindicatos en cada región, industria o empresa, pues la constitución de ellos debe surgir de la voluntad de los miembros de cada grupo profesional, poniendo así en función el principio de la libertad sindical en toda su dimensión, mediante el cual el trabajador o el empleador, pueden pertenecer a la asociación de su elección, respetándose el derecho de asociación, reconociendo al trabajador el derecho de formar parte de cualquier sindicato, siempre y cuando no contravenga el bien común.¹⁴

El principio de la pluralidad sindical es el corolario de la libertad de constitución de los sindicatos, lo cual significa que los individuos son

¹³ CUEVA Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 9ª edición, tomo II, México, Porrúa, 1998.

¹⁵ BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del trabajo*, 10a. ed., t. II, México, Porrúa, 1994, p. 658.

libres de constituir varios sindicatos para una misma actividad profesional. Es el privilegio de escoger o elegir entre diferentes sindicatos, optando por aquel que mejor se ajuste a sus ideas y pretensiones, como lo determino el Máximo Tribunal en épocas recientes.

En México, la tendencia es en favor del sindicalismo plural, que parece congruente con el principio de libertad sindical.¹⁵ Sin embargo, en la ley burocrática no existe el reconocimiento a la representación de varios sindicatos en una sola entidad pública.

En resumen, se puede concluir que el régimen de pluralidad sindical presupone un sistema económico consolidado, y un nivel de desarrollo nacional importante.¹⁶

1.5.5. Registro sindical

En nuestro país tanto la doctrina como la jurisprudencia definen al registro sindical como el simple acto administrativo que declara la personalidad jurídica del sindicato. Pero en la ley se establece que para otorgar registro a un sindicato debe verificarse, entre otras condiciones, que no exista otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trata, en razón de que tal disposición obedece al sistema de sindicación única previsto en la ley en mención. No obstante que el Alto

¹⁶ [Hhttp://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletín/cont/98/art6.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletín/cont/98/art6.htm). Consulta: 30-11-2009.

Tribunal ya declaró inconstitucional tal disposición, transitando así a un sistema de apertura sindical.

El procedimiento del registro de un sindicato se deja en manos de la discrecionalidad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje condicionándolo a la presentación de una solicitud.

1.5.6. Condiciones generales de trabajo

Las condiciones generales de trabajo son las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los hombres por su trabajo.¹⁷

La celebración de las condiciones de trabajo genera certidumbre a los trabajadores, en razón de que ahí se contiene la esencia de defensa de sus derechos, aunque el papel del sindicato está muy acotado al establecer en la ley que el titular sólo tomará en cuenta la opinión del gremio a efecto de establecer las condiciones generales de trabajo.

En el artículo 89 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reconoce el derecho de los sindicatos de objetar sustancialmente las condiciones generales de trabajo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien resolverá en definitiva.

¹⁷ TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4ª. Ed., México, Porrúa, p. 646.

Asimismo el artículo 91 establece que cuando las condiciones generales de trabajo contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del presupuesto de egresos de la federación, en este caso deberán ser aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, de lo que se intuye la dificultad para que estas condiciones de trabajo realmente puedan ser negociadas.

1.5.7. Huelga

La huelga corresponde usualmente a la deliberada y coordinada interrupción de la actividad laboral por parte de los trabajadores para presionar a sus empleadores privados o públicos con el fin de alcanzar mayores sueldos, menor carga laboral u otras reivindicaciones.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, el derecho de huelga es uno de los medios legítimos fundamentales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales.

La huelga de los trabajadores burócratas se encuentra prevista en la fracción X y XIV del apartado B del artículo 123 constitucional y en los artículos 92 al 109 el Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, apreciándose que este ejercicio de huelga únicamente podrán ejercitarlo los trabajadores de base, lo que trae como consecuencia

que, constitucionalmente no pueda llevarse a cabo la huelga burocrática.

La huelga burocrática se limita a proteger las prestaciones individuales que se citan en el apartado B.

1.6. Criterios de los órganos jurisdiccionales laborales para resolver los conflictos en materia de trabajo

El marco jurídico laboral mexicano se rige, básicamente, por tres instrumentos jurídicos: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales (entre ellos, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo), y las leyes reglamentarias. De la Constitución, en específico de su artículo 123, apartado B, se deriva la ley reglamentaria de los trabajadores al servicio del Estado, y en el diverso artículo 133 se prevé que los convenios internacionales, acorde con la misma, celebrados y aprobados, son parte de nuestro orden jurídico. Este criterio ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis.¹⁸

¹⁸ Tesis P. LXXVII/1999, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, novena época, página: 46, registro IUS 192867, rubro TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Tesis P. IX/2007, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, abril de 2007, novena época, página: 6, registro IUS 172650, rubro TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE

Bien, con base en este marco jurídico, los tribunales se encuentran obligados a resolver cualquier asunto que sea de su competencia y jurisdicción, sin que puedan argumentar la inexistencia de legislación aplicable al caso, para evitar resolverlo. En ese sentido, cuando la legislación ordinaria que en primer orden están obligados a aplicar es insuficiente para resolver el problema planteado, es necesario hacer uso de otras herramientas como los tratados internacionales y los principios, sean los que emanan de la propia Constitución o los que en la evolución del Derecho se han generado y que son reconocidos por el foro.

Sin embargo, para aplicarlos, es necesario que los tribunales hagan uso de la argumentación jurídica, la cual les permitirá resolver las controversias que se someten a su jurisdicción y vencer y convencer a las partes que intervienen en el juicio, o a la audiencia en general.

En efecto, la práctica del derecho consiste, de manera fundamental, en argumentar, y todos solemos convenir en que la cualidad que mejor define a un buen jurista tal vez sea la capacidad para idear y manejar argumentos con habilidad. Así, la teoría de la argumentación jurídica juega un papel preponderante en la solución de conflictos jurídicos, pues mediante esta ciencia se reflexionan las decisiones de los jueces en torno al caso resuelto.

INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

Dada la magnitud de alcance de la referida ciencia, es necesario dividirla para su mejor estudio y comprensión; la argumentación que se hace en la creación, producción o establecimiento de normas; en la aplicación de normas jurídicas para la solución de casos concretos; y, en la dogmática jurídica.

La argumentación en la producción o establecimiento de normas jurídicas se producen en la fase propiamente legislativa. El tipo de argumentación que encontramos en esta etapa va encaminada a desentrañar un problema social cuya solución se piensa que puede ser la adopción de una medida legislativa. Cabe aclarar que dentro de este estadio podemos confundirnos con la argumentación que se da en la fase prelegislativa, que sólo contiene argumentos de carácter político y moral que jurídico, como sí lo es en la fase legislativa.¹⁹

En la segunda fase encontramos argumentos jurídicos encaminados a la aplicación de normas de esa naturaleza para resolver los casos que a los tribunales se les presentan para su solución. Esta actividad puede ser realizada por jueces en sentido estricto, órganos administradores en el más amplio sentido de la expresión o simples particulares.

Entonces, puede decirse que la teoría de la argumentación jurídica se centra en las cuestiones relativas a la interpretación del derecho y que se plantean en los órganos superiores en la

¹⁹ ATIENZA Manuel, *Las razones del derecho teorías de la argumentación jurídica*, UNAM, México, 2009, pp. 1-2.

administración de justicia. Ahora bien, la mayor parte de los problemas sobre los que conocen y deciden tanto los tribunales como los órganos no jurisdiccionales de la administración son más bien problemas concernientes a los hechos, de manera que los argumentos que tienen lugar con ocasión a los mismos caen fuera del campo de estudio de las teorías usuales de la argumentación jurídica, esto es, muchos de los asuntos que someten a discernimiento de los tribunales no se encuentran previstos de manera específica en las leyes de la materia, por lo que deben usar la argumentación jurídica, a fin de aplicar los instrumentos internacionales y principios aplicables al caso.

El tercer ámbito en que tienen lugar argumentos jurídicos es en el de la dogmática jurídica, entendiéndose por ésta la actividad compleja que permite al aplicador de la norma jurídica: a) suministrar criterios para la producción del derecho en las diversas instancias en que ello tienen lugar; b) suministrar criterios para la aplicación del Derecho; y, c) ordenar y sistematizar un sector del ordenamiento jurídico.

En ese tenor, los órganos jurisdiccionales en materia laboral, cuando las leyes ordinarias prevean de manera específica la solución del asunto sometido a su jurisdicción, utilizan un criterio funcional que les permite, a través de la argumentación e interpretación, aplicar los principios constitucionales o del Derecho con el que mejor resuelvan el conflicto.

Dichos principios se pueden obtener de:

- a) un artículo de la Constitución que se considera posee un carácter fundamental;
- b) un artículo de la Constitución que deduce o presupone un principio;
- c) los rasgos fundamentales de una regulación, de una ley o de un sector de la legislación; y
- d) de los principios generales del Derecho.²⁰

Resulta importante enfatizar que de acuerdo a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 14 de la Carta Magna, como se dijo líneas arriba, toda controversia debe resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica y, a falta de ésta, debe fundarse en los principios generales de Derecho.²¹

Consecuentemente, los principios constitucionales o generales del Derecho son un instrumento metodológico de uso cotidiano en la actividad jurisdiccional, ya que por una parte proporcionan la posibilidad de resolver situaciones complejas no previstas en la ley y dan seguridad al encauzar las tareas hermenéuticas hacia una dirección determinada, y por otro lado, permiten alcanzar el ideal de plenitud, que debe ser entendido como la posibilidad de solución a toda situación que surja, aunado a que si bien no se deja satisfecha a una o ambas partes, se les da la seguridad de que la interpretación realizada por el tribunal

²⁰ EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier, *La argumentación en la justicia Constitucional y otros problemas de aplicación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, p. 48.

²¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Introducción a la retórica y a la argumentación*, 5ta Ed., SCJN, México, 2009, p. 522.

resolutor está de acuerdo con los principios que subyacen en el sistema jurídico nacional.

Por otro lado, al hacer uso de las herramientas argumentativas, los tribunales laborales al momento de resolver un asunto pueden utilizar un argumento de autoridad en el que a un enunciado normativo se le atribuye un significado, el cual normalmente se obtuvo de algún principio constitucional o general del Derecho, y con base en su significado resuelven el asunto.

Sin embargo, esta circunstancia tiene el inconveniente de que si la estructura de los argumentos de autoridad no está debidamente sustentada, se corre el riesgo de que la resolución emitida carezca de legitimidad, la cual será obedecida por las partes que intervinieron en el procedimiento, pero lo harán sólo por el temor al castigo que les puede imponer el Estado.

A pesar de lo anterior, es necesario evidenciar que este tipo de argumentación es muy recurrida por los tribunales del país, pues debido a la forma en que está estructurado el sistema jurídico nacional, en aras de proporcionar seguridad jurídica a los gobernados, respecto de cómo se interpreta un precepto legal o se aplica un principio constitucional o general del Derecho, es muy común que se acuda a la jurisprudencia emitida por los más altos tribunales del país, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Además del citado tipo de argumentación, también encontramos el doctrinal, que igual puede catalogarse como de autoridad, pero ello dependerá sólo del prestigio y solvencia personal del autor o creador de las teorías que se desean aplicar al caso concreto.

Finalmente, debe hacerse la aclaración que tratándose de los juicios de amparo en materia laboral opera la suplencia de la queja a favor de los trabajadores conforme a lo dispuesto por el numeral 76 bis, fracción IV, de la Ley de Amparo, que a letra dice:

Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

(...)

IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

Sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha subrayado que esta suplencia opera de forma absoluta, es decir, ante la ausencia total de agravios²² y que en el caso de los sindicatos de los trabajadores, procederá dicha suplencia siempre que la organización sindical promueva el amparo en defensa de sus intereses y que no aparezca como tercero perjudicado otro sindicato de trabajadores.²³

²² Jurisprudencia 610, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo V, apéndice 2000, novena época, página: 496, registro IUS 915747, rubro SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL A FAVOR DEL TRABAJADOR. OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA TOTAL DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS.

²³, Tesis 494, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomo V, Trabajo, P.R. SCJN, apéndice 2000, novena época, página: 301, registro IUS 916932, rubro SUPLENCIA DE

Sin embargo, en noviembre de 2009, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación razonó que en congruencia con la evolución histórica de la institución de la suplencia de la queja deficiente, el beneficio procesal basado en el principio de justicia distributiva instituido en el aludido artículo 76 Bis, fracción IV, de la Ley de Amparo, exclusivamente en favor de la clase trabajadora que acude al juicio de garantías como parte quejosa o como tercero perjudicado, de manera que cuando sean trabajadores quienes acudan con el carácter de quejoso y tercero perjudicado, y aun cuando ninguna de las partes se coloca en una situación de desigualdad jurídica que requiera equilibrarse, subsiste la desventaja técnico procesal que tanto el Poder Revisor de la Constitución como el legislador ordinario tomaron en cuenta para establecer la obligación de suplir la deficiencia de los planteamientos que la parte obrera realice dentro del juicio de garantías, dando lugar a que en estos casos opere respecto de ambas partes, con el fin de tutelar sus derechos laborales, lo que se traduce en que el juzgador federal resuelva la litis constitucional que incide en el ámbito laboral atendiendo a los fines de la justicia distributiva, confiriendo un trato igual a los iguales que permita velar por la

LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA LABORAL. HIPÓTESIS EN QUE OPERA A FAVOR DE LOS SINDICATOS.

Jurisprudencia 2a./J. 42/2003, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, junio, novena época, página: 285, registro IUS 184002, rubro SINDICATOS DE TRABAJADORES. CASOS EN QUE SE LES DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE EN LOS JUICIOS DE AMPARO.

constitucionalidad de los actos emitidos por los órganos del Estado que afectan derechos laborales²⁴.

Esta determinación se estima debe también hacerse extensiva a los sindicatos que acudan al juicio de amparo ya sea como quejoso o como tercero perjudicado.

Lo anterior es así, pues la esencia y origen del derecho laboral en nuestro país consiste en buscar nivelar la desmedida diferencia existente entre los factores de producción de la riqueza y la parte trabajadora, que históricamente siempre ha buscado someter a la clase trabajadora para obtener mayores ganancias, aun a costa de la integridad de los obreros.

²⁴ Jurisprudencia 2a./J. 173/2009, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, noviembre de dos mil nueve, novena época, página: 437, registro IUS 165908, rubro SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN AMPARO LABORAL. PROCEDE CUANDO EL QUEJOSO Y EL TERCERO PERJUDICADO SON TRABAJADORES.

CAPÍTULO 2. Etapas históricas del derecho laboral burocrático

2.1. La organización de los trabajadores públicos antes de la Carta Magna de 1917

En México, durante la época colonial, las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se caracterizaron por la emisión de algunas disposiciones a fin de regular la selección y designación de los servidores públicos, estableciéndose sanciones como la inhabilitación para quien emplease las dádivas o promesas a cambio de la obtención del puesto.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se dan los primeros intentos por reglamentar la relación entre el Estado y sus servidores,²⁵ en dicho decreto se disponía que los funcionarios públicos debían prestar sus servicios de forma temporal, teniendo el pueblo derecho a decidir que ya no ocuparan esos cargos, por lo que regresaban a la vida privada. Así se estableció la responsabilidad de los servidores públicos mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados y miembros del Supremo Gobierno.

En la Constitución Federal de 1824, la forma de control de la función pública se dio a través de las atribuciones del Presidente de la

²⁵ REYNOSO CASTILLO, Carlos, *op. cit.*, p. 14.

República, ya que éste podía nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, nombrar empleados del ejército, marina y milicia activa y suspender hasta por tres meses a los empleados que no respetaran los decretos u órdenes. Disposiciones semejantes se incluirían en las bases orgánicas de la República de 1842, la Ley Lares del 25 de mayo de 1853, y la Constitución de 1857, de Ignacio Comonfort, en la que conforme al artículo 85 daba facultades amplias para nombrar y remover a los funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no estuviera determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.²⁶ En esta última Constitución también en el artículo 9 se admitió el derecho de asociación, pues establecía que a nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

En rigor, las disposiciones de 1824, 1842 y 1853 no son de corte laboral estrictamente, sino que evidencian más las responsabilidades del funcionario público, sin embargo, los temas laboral y de responsabilidad, en tanto que aún a la fecha se traslapan, nos obliga a tener en consideración estos antecedentes.

El 3 de noviembre de 1870 con la Ley Juárez se amplió el ámbito de facultades otorgado al Presidente de la República, a fin de intentar crear una normatividad que abarcara a los trabajadores al servicio del Estado, para lo que se expidió una ley en la que se estableció cuáles eran los delitos oficiales cometidos por los servidores públicos.

²⁶ CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo II, México, Porrúa-Congreso de la Unión.

Como en muchas partes del mundo, los primeros intentos organizativos de los trabajadores fueron las sociedades mutualistas. Así en México, hacia finales del siglo XIX y como respuesta a las injusticias que por décadas había abatido a la clase trabajadora, se originaron las primeras organizaciones gremiales de servidores públicos aunque de carácter mutualista, como es el caso del Círculo de Obreros de México de 1872 y la Asociación Mutualista de Empleados Públicos de 1875,²⁷ la cual busca unirse y solidarizarse en tal organización, pero en realidad es una mutualidad en donde los trabajadores aportan sus cuotas y reciben auxilio en caso de necesidad.

Participan en esta asociación en forma destacada los trabajadores de los ministerios de Relaciones y Hacienda y posteriormente los empleados de las oficinas de Distrito y los del Congreso.²⁸

Bajo la presidencia de Porfirio Díaz, ya en el plano del sindicalismo, destacan en concreto las luchas de los trabajadores ferrocarrileros en 1902, posteriormente en los años 1906 y 1907 se marca el salto de los trabajadores a la escena de la historia nacional.²⁹

²⁷ LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero, *El régimen especial laboral de los trabajadores del Gobierno Federal en México*, México, SITUAM, 1994, p. 23.

²⁸ FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, *Testimonios Históricos*, México, FSTSE, 1982, p. 28.

²⁹ ESCOBAR TOLEDO, Saúl, *Los trabajadores en el siglo XX. Sindicato, Estado y Sociedad en México: 1907-2004*, México, STUNAM, 2006, p. 21.

Los trabajadores formaron parte de los contingentes sociales que trataron de resistir la dictadura de Porfirio Díaz, pues su política laboral estaba basada en una idea liberal según la cual, entre el trabajo y el capital no debería entrometerse el Estado, dando a los patrones el poder para fijar las condiciones de trabajo que más convenían a sus intenciones.

Como respuesta a esta situación opresiva los trabajadores se organizaron y las manifestaciones más importantes se dan en los movimientos de Cananea en 1906 y Río Blanco, en 1907, los que tuvieron un papel destacado en los círculos obreros del Partido Liberal Mexicano. Estos movimientos se rebelaron bajo un programa de lucha cuyas principales demandas consistían en la reducción de la jornada laboral, el salario por día y no a destajo, el derecho a la organización sindical, a la huelga y a la negociación colectiva.

Después de la renuncia de Porfirio Díaz y con el arribo de Francisco I. Madero a la presidencia de la República en 1911, se elaboró en ese mismo año el Proyecto de Ley del Servicio Civil de Empleados Federales, documento en el que se procuró reglamentar los derechos de los burócratas. Sin embargo, dicho proyecto no fue aprobado.

El 18 de diciembre de 1911 se creó el Departamento de Trabajo, a fin de atender la agitación obrera que existía. Por la naturaleza de los conflictos en que intervino, estuvo dirigido a atender, principalmente, los de carácter colectivo, logrando que se solucionaran más de 60 huelgas.

El departamento participó en la elaboración de la tarifa de la industria textil en 1912, que es el antecedente más antiguo en México para un contrato colectivo de trabajo.³⁰

En 1912 se creó la Casa del Obrero Mundial, de origen anarquista. En esta organización, participan los carteros y tranviarios, empleados del gobierno y es una prueba de que los empleados públicos no estaban conformes con el carácter impuesto por las leyes administrativas y les movía la idea de que organizados podrían mejorar su condición, por ello, fundaron la Casa del Obrero Mundial (1912-1916).

La Casa del Obrero Mundial, por primera vez organizó en 1913 el primero de mayo y se convirtió, hasta 1918, en la organización más importante en el movimiento obrero.³¹

El asesinato de Madero en febrero de 1913 y la llegada al poder de Victoriano Huerta trunca el proceso creativo del Departamento del Trabajo. Se desencadena la revolución, encabezada por el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, que tomó el nombre de constitucionalista, por pretender la restauración de la Constitución violada por el usurpador, y por el ofrecimiento de llamar a un Congreso constituyente para elaborar una nueva.

³⁰ CANTÓN MOLLER, Miguel, *Derecho individual del trabajo burocrático*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2002, p. 28.

³¹ *Ibid.*, p. 28.

En 1915 la Casa firmó el pacto con los constitucionalistas lo que puso en evidencia una conducta del sindicalismo mexicano negociadora y pragmática:

Reflejaba dos elementos fundamentales que caracterizarían la conducta del movimiento obrero en el futuro: el primero se refiere a que los trabajadores no actuarían por su propia cuenta en la disputa revolucionaria, sino que tendrían que aliarse y negociar políticamente con alguna o algunas de las facciones armadas. El proyecto y las demandas de los trabajadores nunca serían autónomos... La segunda característica fue el pragmatismo de que hizo gala la Casa y sus dirigentes.³²

En 1916 las huelgas seguían proliferando, aunque sin posibilidades dada la situación por la que atravesaba el país: la actividad productiva estaba detenida en gran medida en la industria; el país sufría la invasión extranjera en Veracruz; Francisco Villa había sido derrotado; Zapata estaba recluido en Morelos.

La reacción de Venustiano Carranza ante las manifestaciones de los trabajadores por las condiciones de vida que tenían fue cerrar la Casa, mandó arrestar a sus dirigentes y restableció un decreto denominado Ley del 25 de enero de 1862, en el que sancionaba con pena de muerte a todo trabajador que alterara el orden, al exponer que si bien la revolución había tenido como uno de sus principales fines la destrucción de la tiranía capitalista, no había de permitir que se levantase otra tan perjudicial para el bien de la República, como sería la

³² *Ibid.*, p. 30.

tiranía de los trabajadores.³³ Ese decreto fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno Provisional de la República el 21 de agosto de 1916.

El nacimiento del 123, es una especie de milagro político. Carranza no tenía ninguna intención social. Unos meses antes, el 1° de agosto de 1916 había puesto en vigor el famoso decreto que estableció la pena de muerte para los huelguistas, y tuvo procesado y condenado a muerte, aunque después conmutó la pena por la más cómoda de cadena perpetua, a Ernesto Velasco, líder del entonces fundado Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) que había encabezado la huelga.³⁴

Esta medida no aplacó al movimiento obrero, al contrario se extendió a otros Estados de la República, lo que hizo entender, finalmente a Venustiano Carranza que necesitaban a los trabajadores como sus aliados para gobernar y que para ello debería incorporar sus demandas en la nueva Constitución, base fundamental para la reorganización del país.

2.2. Los derechos de los trabajadores públicos en la Constitución de 1917

Venustiano Carranza presentó ante el Constituyente en Querétaro, el 11 de enero de 1916, el proyecto de reforma a la Constitución de 1857, generándose en su discusión, dos corrientes: los

³³ REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, *El artículo 123 Constitucional*, México, IMSS, 2000, p. 105.

³⁴ BUEN LOZANO, Néstor de, *La decadencia del derecho del trabajo*, México, Porrúa, 2001, p. 6.

conservadores y los liberales, los primeros encabezados por Venustiano Carranza y los segundos por Álvaro Obregón. La preocupación de estos últimos era romper en definitiva con el régimen semifeudal del porfiriato. Participaron en dicha corriente Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Esteban Baca Calderón, Froylán C. Manjarrez, Héctor Victoria, Jorge Von Versen y Antonio Soto y Gama.

En el primer proyecto presentado por Venustiano Carranza, en su artículo 5 se limitaba el contrato de trabajo a un año y debía ser de competencia federal. Al efecto, establecía:

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.³⁵

El proyecto fue turnado a comisiones pero los constituyentes no estuvieron de acuerdo con las propuestas siendo motivo de discusiones acaloradas, pues la propuesta de Venustiano Carranza que hacía en el artículo 5º no avanzaba más allá de lo que ya se establecía en la Constitución de 1857, solicitándose que se retirara el dictamen para que se presentara uno nuevo.

Durante tres días los constituyentes discutieron en la asamblea el texto corregido por la Comisión de Constitución, a cargo de Francisco J. Mújica, comenzando la primera sesión el 26 de diciembre de 1916. Se inscribieron 14 diputados contra el dictamen, y después de un intenso y

³⁵ CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo XII, México, Miguel Ángel Porrúa-Congreso de la Unión, p. 152.

apasionado debate, a propuesta del diputado Froylán C. Manjarrez, se convino que se reuniera en sección constitucional las bases sobre el contrato de trabajo, que dicha sección llevara por título “Del Trabajo y de la Previsión Social” y que La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general.³⁶ Heriberto Jara, miembro también del grupo conservador, consideraba que si la protección obrera se reglamentara posteriormente como quería Carranza, los trabajadores se quedarían sin ella.

Además de estar de acuerdo con estas modificaciones al artículo 5º, el diputado Carlos L. Gracidas por parte del Estado de Veracruz, introdujo a la discusión una parte esencial del derecho colectivo, la huelga, pues señalaba que las huelgas se sucederían mientras no se determinara la justa retribución a los trabajadores; posteriormente el diputado Macías también abordó del derecho de asociación de los trabajadores.

Así, el segundo proyecto modificaba radicalmente el primero, logrando que la legislación no se limitara al trabajo de carácter económico, sino que su cobertura fuera más amplia, comprendiendo el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo, sustrayendo de la esfera federal la aplicación de las normas de trabajo.

³⁶ CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo II, México, Miguel Ángel Porrúa-Congreso de la Unión, p. 117.

Lo anterior evidencia que en los debates del artículo 5 se encuentra el origen del artículo 123, el cual disponía:

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

Como se advierte, la facultad reglamentaria en materia laboral se atribuyó tanto a la Federación, respecto del Distrito y Territorios Federales, como a las Legislaturas Estatales, en su respectivo ámbito territorial, sin que en ese momento se considerara como criterio de competencia la materia federal y la materia local.

Además, el mencionado artículo 123 en las fracciones XVI, XVIII y XX respectivamente, reconoció a los obreros y empresarios los derechos a formar sindicatos, a la huelga y los paros, y estableció que las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarían a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno de gobierno.³⁷

La fracción XVIII del numeral 123 citado, que regulaba lo relativo al derecho a la huelga, expresamente consignaba:

³⁷ PASTOR ROVAIX, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, PRI, 1984, pp. 108-109.

XVIII. ... Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al ejército nacional.

El constituyente determinó que sólo tratándose de quienes trabajaran en establecimientos fabriles militares estarían excluidos del derecho de huelga, en tanto se asimilaban al ejército nacional.

Es en esta Carta Magna de 1917 considerada como la más avanzada de su época, en especial el artículo 123, en la que se estableció el fundamento para la reorganización del Estado y la relación de éste con la sociedad, además de representar una propuesta avanzada en la protección de los derechos de los trabajadores.

Ello, en un país donde los trabajadores urbanos eran una minoría, donde la industria y la economía nacional estaban sumidas en el atraso, y las propias clases sociales subalternas carecían de experiencia y capacidad política, llevaría a establecer rasgos autoritarios, clientelistas y corporativos. Llevaría también a un signo del sistema político mexicano que consistiría en el predominio de una enorme diferencia entre la ley escrita y los hechos.³⁸

Al analizarse el artículo 123 destacan como derechos de los trabajadores, dos pilares del derecho colectivo como son, la sindicación y la huelga. Además, aún cuando en el texto constitucional no quedó explicitado, sí se infiere un tercer derecho básico, el derecho a la contratación colectiva.

Al elevar a la categoría constitucional los derechos de los asalariados, se da un giro en materia de trabajo, pues modifica por

³⁸ ESCOBAR TOLEDO, Saúl, *op. cit.*, p. 34.

entero la idea del trabajo como institución regulada por las normas del derecho privado, derivada de un contrato civil, si se daba entre particulares, o meramente administrativa, si sucedía con el Estado. Al transformarla en un derecho social, los trabajadores dejaron de estar sujetos a los injustos vaivenes de la oferta y la demanda del mercado de trabajo, sin la mínima protección.

Cabe destacar que la tendencia sindicalista se había plasmado en una ley anterior a la Constitución de 1917, en la Ley Alvarado del Estado de Yucatán, del 11 de diciembre de 1915, en la que se consigna por primera vez el derecho a la huelga.

2.3. Diferentes tendencias de reconocimiento a los trabajadores públicos en las legislaciones locales

Aprobada la Constitución de 1917 la facultad de legislar en materia de trabajo a los Estados de la República, con relación a los derechos laborales de los servidores públicos, derivó en dos tendencias: en una cambio un espíritu de restricción para reconocer los derechos de los empleados públicos, en tanto que en otra se establecieron normas que regulaban la relación del Estado en su calidad de patrón con sus trabajadores.

Ejemplo de la primera tendencia lo constituye la ley de Veracruz de Cándido Aguilar del 14 de enero de 1918, misma que sirvió de modelo a otras, en la que excluía a los empleados públicos, pues

afirmaba se trataba de una situación jurídica distinta de la que existía con relación a los demás trabajadores, ya que concurren además circunstancias políticas y de origen diverso; por todo lo cual no podría lógicamente sujetarse a los empleados y funcionarios del Estado, a las mismas disposiciones de la Ley del Trabajo.³⁹

Así, la citada ley en la fracción I del artículo 8, excluía a los trabajadores al servicio del Estado, al establecer que,

Artículo 8. Tampoco serán materia de esta ley, sino de las que el Estado dicte o haya dictado. I. Los contratos que se refieran al trabajo de empleados y funcionarios de la administración y Poderes del Estado.

A esa corriente excluyente la siguen la Ley del Trabajo de Nayarit de 25 de octubre de 1918, el Código de Yucatán de 16 de diciembre de 1918, la Ley del Trabajo del Estado de Michoacán del 1 de septiembre de 1921 y la de Aguascalientes de nueve de marzo de 1928.⁴⁰

En cambio, la ley de Sinaloa de 15 de julio de 1920 estableció que serían objeto de esa ley todo trabajo prestado a la agricultura, la industria, la minería, empresas de transporte, obras, caminos, canales, construcción de edificios, obras públicas del Estado y de los municipios y, en general toda aplicación de la actividad humana en la producción y circulación de la riqueza, en las operaciones que las preparan y que tienen conexión con ellas. En el artículo 121 establecía que bajo la designación de obreros se comprendía a: a) dependientes de comercio;

³⁹ REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, *El derecho burocrático en México*, México, Secretaría de Gobernación y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 2006, p. 17.

⁴⁰ *Idem.*

b) empleados de gobierno; c) y demás individuos que con cualquier carácter presten sus servicios en las fábricas, talleres, industrias, establecimientos rurales, negociaciones y empresas en las que se emplee el trabajo humano.⁴¹

Esa misma postura incluyente la asumió la Ley de Coahuila de 13 de octubre de 1920, de Puebla de 14 de noviembre de 1921 y de Durango de 14 de octubre de 1922.

Con independencia de si formalmente se incluyó a los servidores públicos en la Constitución de 1917, lo cierto es que en la práctica se consideró que el campo del derecho del trabajo sólo abarcaba el trabajo privado y, por ende, se les marginó de su marco protector.

Un ejemplo de lo anterior fueron las huelgas de los profesores de la Ciudad de México en mayo de 1919. El paro general de los profesores en protesta por el cese de muchos empleados que realizó el gobierno para lograr economías al erario federal y la reducción del 50% del salario a los que conservaron su puesto apoyado por los tranviarios, los panaderos y los obreros de los periódicos,⁴² fue desconocida por el gobierno ya que no reconoció el derecho a suspender las labores.

Como respuesta a la presión política y las condiciones miserables de los servidores públicos, el Presidente Plutarco Elías Calles emitió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, en

⁴¹ *Idem.*

⁴² REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, *El derecho burocrático en México*, México, Secretaría de Gobernación y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 2006, p. 21.

la que se le dio el carácter de servidores civiles a los trabajadores del Estado⁴³ no sujetos al 123 constitucional, con un régimen de seguridad social especial.

Con el fin de compensar al empleado público la negativa a reconocerle el carácter de trabajador, se privilegiaron prestaciones de seguridad social como la pensión por retiro, muerte o inhabilitación física o intelectual; préstamos hipotecarios y personales; y obtención de casas habitación.

2.4. Posturas de la Suprema Corte de Justicia en torno a los trabajadores al servicio del Estado (1925-1928)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1925 avaló el criterio de que los empleados públicos no fueran reconocidos como trabajadores, pues estableció que la fracción XXII del artículo 123 constitucional, ni por sus términos ni por su espíritu podían referirse (...) sino a determinada clase de trabajadores, que son los obreros, para otorgarles el derecho de ser indemnizados. Sólo alterando deliberadamente el sentido de las palabras se podrá sostener que el gobernador de un Estado es patrón.⁴⁴

⁴³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 19 de agosto de 1925, *Ley General de Pensiones Civiles de Retiro*.

⁴⁴ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 26 de octubre de 1925, tomo XVII, pp. 1098-1099.

A pesar de lo anterior el Máximo Tribunal opinó lo contrario en 1926, con motivo del amparo promovido por un empleado al servicio del ayuntamiento en el Estado de Chihuahua, pues indicó que el artículo 123 constitucional al facultar a las legislaturas para expedir leyes sobre el trabajo, se refirió no sólo a los obreros, sino también a los empleados, y como empleado era la persona destinada por el gobierno al servicio público, o por un particular o corporación al despacho de los negocios de su competencia o intereses, y como el artículo constitucional citado no limitaba de ninguna manera el significado de la palabra empleado, ni expresaba que dicho artículo sólo pudiera referirse a empleados particulares, era de concluirse que las leyes del trabajo que las legislaturas expidieran haciendo partícipes de los beneficios de las mismas leyes a los empleados públicos, sus mandamientos no se apartaban de los principios establecidos por el tan citado artículo constitucional.⁴⁵

Sin embargo, en 1928 se vuelve al criterio excluyente pues consideró que el artículo 123 constitucional establecía las bases que debían regir el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo, disponiendo que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados debían expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región sin contravenir a esas bases, siguiendo el propósito del legislador consistente en la defensa de los derechos que

⁴⁵ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 13 de abril de 1926, tomo XVIII, pp. 773-774.

correspondían a la clase laborante en sus relaciones contractuales con el capital y el precepto aludido.

Así, consideró que al hablar de empleados, el artículo 123 constitucional no quiso referirse a los empleados públicos en sus relaciones con las autoridades de quienes dependían, pues además de que el trabajo de los servidores de la administración pública se regían por las leyes y reglamentos respectivos, eran nombrados o removidos libremente por la autoridad para ello.⁴⁶

2.5. Promulgación de la Ley Federal del Trabajo: exclusión de los trabajadores al servicio del Estado

La crisis económica mundial de 1929 y sus repercusiones agudizaron la lucha entre el capital y el trabajo y apresuraron al Gobierno Mexicano a dar un paso más en la reglamentación laboral y sentar las bases de una gobernabilidad que se estaba perdiendo. Casi inmediatamente después del Constituyente de 1917, los patrones habían denunciado el texto del artículo 123 como contrario a sus intereses e imposible de acatar, enfocándose en la necesidad de una ley de carácter federal.⁴⁷

⁴⁶ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 26 de abril de 1928, tomo XXXVII, pp. 2200-2201.

⁴⁷ BENSUSÁN AREOUS, Graciela, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, UAM-X, Fundación Friedrich Ebert, 2000, p. 87.

En 1929 siendo Presidente Emilio Portes Gil, se reformaron los artículos 73, fracción X y 123 en su preámbulo y fracción XXIX, otorgándole la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, con lo que se dio la federalización de la ley laboral y la distribución de competencias entre las juntas federales y locales en cuanto a su aplicación.

El 14 de julio de 1931, se publicó el reglamento que fijó el estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suscrito por el Presidente Pascual Ortiz Rubio, que tenía las características de una ley, y en él se reconoció por el Ejecutivo la limitación para expedir nombramientos y ceses, estableciéndose el principio de inamovilidad o estabilidad en el empleo, que juzgaría el propio titular del ramo.

El 18 de agosto de 1931, Portes Gil promulgó la Ley Federal del Trabajo, en la que recoge los derechos de sindicación, huelga y contrato colectivo de trabajo. El contrato colectivo de trabajo no estaba expresamente reglamentado en el artículo 123 de la Carta Magna, pero siendo un derecho el de organizarse para alcanzar mejores condiciones de trabajo, implícitamente se estaba haciendo referencia al contrato colectivo de trabajo. Ello se recoge en la exposición de motivos de la ley, en la que se indica que nació de la necesidad económica de establecer condiciones semejantes al trabajo para realizar el propósito de que a igual trabajo debe corresponder igual salario.⁴⁸

⁴⁸ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 12 de abril de 1934, *Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil*.

Se afirma que la Ley Federal del Trabajo está basada en los principios del modelo italiano de Benito Mussolini, relativo al Estado corporativo, pues de sus principios abrevaron Puig Casauranc (Embajador en Italia y amigo personal de Calles y posteriormente Secretario de Industria, Comercio y Trabajo en 1928), Ramón P. De Negri (quien lo sustituyó en la Embajada de Italia), Abelardo L. Rodríguez (quien viajó siete meses a Europa para estudiar cuestiones relacionadas con el entorno laboral) y el propio Plutarco Elías Calles, en su viaje a Europa. En materia sindical y de contratación colectiva, Italia destaca por haber innovado los mecanismos de control sobre los sindicatos.

La ley reconoció a los sindicatos como personas privadas, pero estableció criterios de persona pública para regular su constitución, sus fines, su ámbito de competencia y los requisitos legales para su existencia.

Con esto se otorgó al Estado el derecho a inmiscuirse en la vida interna de los sindicatos, desde el otorgamiento de registro sindical hasta en la obligación que tienen los sindicatos a proporcionar información que el Estado le requiera. El propio contrato colectivo de trabajo tendrá validez no cuando las partes lo pacten sino hasta que

esté depositado en la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente.⁴⁹

La emisión de la Ley Federal del Trabajo se dio bajo condiciones muy severas derivadas de la crisis mundial de 1929, además, la constante incertidumbre y la inestabilidad política de la presidencia de Ortiz Rubio, la más débil desde la promulgación de la Constitución y que terminaría anticipadamente un año más tarde, aunado a que en el citado año fue fundado el Partido Nacional Revolucionario PNR, habiendo unificado a la clase política en torno a un proyecto que se sustentaba en la intervención del Estado, la reconstrucción nacional y la conciliación de clases.

Fue paradójicamente el clima bajo el cual se formalizaron las bases autoritarias de un modelo de regulación laboral que dejó abiertas las puertas para una intervención gubernamental prácticamente ilimitada en el proceso organizativo y reivindicativo de los asalariados, capaz de adecuarlo a los límites impuestos por el desarrollo capitalista.⁵⁰

En el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo, se dispuso: Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan,⁵¹ excluyendo expresamente a los trabajadores públicos del artículo 123 constitucional y los remitió a una ley de carácter administrativo. Así, se abrió el camino para que la Federación y los Estados en sus respectivos ámbitos de competencia,

⁴⁹ ROBLES, Jorge, *Los contratos de protección: un producto de la Ley Federal del Trabajo*, Frente Auténtico del Trabajo, Vicepresidencia de Comunicación Social-Secretaría de Relaciones de la Unión Nacional de Trabajadores, www.fatmexico.or. Consulta: 01-2009.

⁵⁰ BENSUSÁN AREOUS, Graciela, *op. cit.*, p. 158.

⁵¹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 28 de agosto de 1931, *Ley Federal del Trabajo*.

podiesen expedir sus leyes laborales sobre el trabajo que se les presta, ordenamientos conocidos como leyes del servicio civil o estatutos burocráticos.

Aun cuando en el ámbito federal se dieron dos antecedentes de proyectos de Ley sobre el Servicio Civil, el primero dado a conocer el 7 de diciembre de 1920, donde en la preparación participó como coordinador el general Salvador Alvarado, y el segundo presentado el 30 de octubre de 1924 por el diputado Amilcar Zentella y Sánchez y Mármol, sólo fueron sometidos a la consideración de la Cámara de Diputados mas no pasaron a la Cámara de Senadores.

La disparidad de leyes aumentó la incertidumbre en cuanto al alcance de los derechos laborales, los patrones presionaban para conseguir se reglamentara el artículo 123 constitucional, mientras que el gobierno optó por centralizar las facultades del Poder Ejecutivo, por la vía de reservar para la jurisdicción federal la competencia en las disputas laborales originadas en la ramas de mayor relevancia y conflictividad,⁵² situación que se formalizó al crearse en 1927 la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El 12 de abril de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el primer precedente de la legislación positiva burocrática, el Acuerdo sobre Organización del Servicio Civil, promovido por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, a fin de contrarrestar la inseguridad

⁵² BENSUSÁN AREOUS, Graciela, *El modelo mexicano de regulación laboral*, México, UAM-X, Fundación Friedrich Ebert, 2000, p. 105.

que sufrían los empleados cuando cambiaba el jefe en las diversas dependencias ejecutivas, sin embargo excluyó a los empleados de los poderes legislativos y judicial federal, así como los poderes locales y limitó su aplicación a ciertas categorías de empleados con características especiales.

El acuerdo de mérito otorgaba cierta estabilidad en el empleo, indemnización, vacaciones con goce de sueldo en dos períodos y licencias por enfermedad.⁵³

En torno a los derechos colectivos, en los artículos 46 y 47 respectivamente se posibilitó que los funcionarios y empleados comprendidos dentro del servicio civil se asociaran para la defensa de sus intereses, siempre y cuando la escritura constitutiva y los estatutos respectivos fueran aprobados previamente por las dependencias del ejecutivo federal a las que pertenecieran sus miembros, y se considera ilícita toda asociación que adoptara el paro del trabajo de sus miembros.⁵⁴

Como puede advertirse, los trabajadores burocráticos gozaban de prestaciones en lo individual de mayor beneficio frente a los trabajadores en general, sin embargo, en el terreno de los derechos colectivos, si bien se reconoce el derecho de asociación, éste se encuentra condicionado a la voluntad del gobierno y se niega el derecho de huelga.

⁵³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 12 de abril de 1934, *Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil*.

⁵⁴ *Idem*.

La aplicación del acuerdo queda a cargo de las comisiones del Servicio Civil, integrado por un representante del jefe de la dependencia que fungía como presidente, de dos vocales empleados de la dependencia y dos representantes de los empleados, lo que constituye el primer antecedente formal de lo que posteriormente se constituirá como Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al no tener el carácter de ley, este acuerdo desapareció el 30 de noviembre de 1934 con la extinción del mandato presidencial.

Sin embargo, dicho acuerdo en buena medida sirvió de base para la posterior expedición, el 15 de noviembre de 1937, por el Presidente Lázaro Cárdenas del primer Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Auxiliares, en el que, al igual que aquél, se limitaron de manera muy importante los derechos colectivos de ese sector.

A pesar de estas disposiciones de carácter administrativo, surgen organizaciones como es el caso de la Unión General de Trabajadores en Materiales de Guerra la Alianza de Trabajadores de Salubridad y la Alianza de Trabajadores del Estado. En 1936, la Alianza de Trabajadores del Estado, transformada en Federación Nacional de Trabajadores del Estado lleva a cabo un congreso de unidad en el que participan las siguientes organizaciones: Alianza de Telegrafistas Mexicanos, Frente Único de Trabajadores de Caminos, Sociedad Nacional de Empleados Postales, Sindicato Único de Empleados

Federales, Unión de Trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Unión de Empleados y Obreros de la Secretaría de Hacienda, Sindicato Único de la Secretaría de Educación Pública, Organización de Trabajadores de la Secretaría de Gobernación y Frente Único de Trabajadores Oficinistas del Departamento Central.⁵⁵

El reclamo central en el Congreso fue la incorporación de los trabajadores estatales a la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, el Estado no acepta tal demanda y expide el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.⁵⁶

La expedición de dicho estatuto estuvo precedida de un patrocinio por parte del gobierno en turno para lograr unidad en el sector sindical burocrático, unidad que se lograría con el nacimiento de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), en octubre de 1938. Su fundación fue paralela a la de la CTM y la CNC. Las tres centrales pasaron a formar parte del Partido de la Revolución Mexicana, constituido en el citado año.

Desde su inicio, se constituyó como Central Única de los Trabajadores al Servicio del Estado. Agrupó en su seno a los trabajadores de 29 sindicatos, de secretarías y organismos públicos; posteriormente, conforme se amplió la administración pública de México, la FSTSE llegó a tener en su seno a 70 o más asociaciones. Durante tres decenios fue la central sindical que marchaba al parejo de

⁵⁵ LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁶ FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, *op. cit.*, pp. 44-45.

la CTM. En 1966, el Congreso del Trabajo surgió integrando tanto a la CTM como la FSTSE. Ambas centrales han ocupado la presidencia del CT el mayor número de veces. Durante dos decenios más la FSTSE ejerció el monopolio del poder sindical en el sector público, fue el periodo de esplendor del corporativismo.

Ello evidencia cómo la FSTSE se consolidó en una de las organizaciones fundamentales del partido oficial y medio de movilizaciones masivas de apoyo al gobierno, recibiendo a cambio la participación de sus dirigentes en los distintos niveles del poder político.⁵⁷

2.6. Estatuto de 1938: reconocimiento de los derechos de los servidores públicos

Los empleados públicos se encontraban indefensos al depender de la entidad federativa en la que laboraran para que se les diera o no el carácter de trabajador.

Esta situación de incertidumbre derivada de si las legislaturas locales consideraban que los empleados públicos estaban o no incluidos en la Constitución del 17 concluyó con la promulgación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938 por el General Lázaro Cárdenas.

⁵⁷ LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero, *op. cit.*, p. 40.

En el citado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que resulta ser el antecedente formal primigenio de las instituciones burocráticas actuales, se conceptuó de naturaleza jurídica laboral la relación que vincula al Estado con sus trabajadores, privilegiando derechos individuales como inamovilidad en el empleo, siempre que medie nombramiento, o que resulta también ser limitativo y condicionante, vacaciones mínimas anuales de 20 días, entre otras, pero restringiendo los alcances de los derechos colectivos, lo que (...) expresa claramente los objetivos del Estado de mediatizar conciencia y limitar las posibilidades de acción colectiva de estos trabajadores.⁵⁸

A partir de este Estatuto se estableció un régimen de excepción, pues aún cuando el contenido era materialmente laboral, mantuvo a los servidores públicos fuera del ámbito del artículo 123 de la Constitución y limitó los derechos contenidos en éste, los que hacían innecesaria y no justificaban la expedición de nuevas normas en esta materia.⁵⁹

En el artículo 41 se estableció la obligación por parte del Estado de observar como regla para la promoción y ascenso de sus trabajadores, antigüedad, categoría, eficiencia y posición ideológica; en igualdad de condiciones preferir a los sindicalizados y de entre éstos a quienes tuvieran antecedentes revolucionarios.

⁵⁸ LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero, *ibid.*, p. 25.

⁵⁹ PALLARES Y LARA, Sergio, *op. cit.*, p. 37.

Las limitaciones en materia colectiva fueron varias y muy importantes, entre otras: que sólo podría existir un sindicato en cada dependencia (art.46); que los trabajadores que ingresaran al sindicato no podían renunciar a él (art.47); que los sindicatos estarían registrados por el Tribunal de Arbitraje (art. 50); que los sindicatos sólo podrían integrarse a una central, la FSTSE (art. 55,fr.III); que en las condiciones de trabajo se sustituye la idea que quedarán fijadas al inicio de cada periodo de gobierno, por la de a petición de parte por los titulares de la unidad burocrática afectada, y se fijarían unilateralmente por el titular de cada dependencia oyendo al sindicato (art. 63); que en caso de objeción del sindicato contra el acuerdo a las condiciones generales de trabajo, ocurrirían ante el Presidente de la República, quien resolvería en definitiva (art.65); que se prohibiera la reelección (art. 53); que se prohibiera la cláusula de exclusión (art.54); que las huelgas podían ser generales o parciales (art. 68) pero tendrían que ser acordadas por una mayoría absoluta de los trabajadores o una mayoría de delegaciones de los sindicatos federados, según fuera el caso si el Poder Ejecutivo o algunos de sus representantes no accedían a sus demandas (art. 73); que la huelga no podría estallarse antes de ser calificada como legal por el Tribunal de Arbitraje integrado por un representante del Ejecutivo Federal, designado directamente por el Presidente de la República; un representante de los trabajadores designado por la FTSE, y un tercer árbitro que nombraran de común acuerdo aquéllos (art.92).

Los reseñados derechos colectivos comparados con los derechos de los trabajadores en general disminuyen la capacidad negociadora de los empleados públicos, puesto que la institución más

importante del derecho colectivo, aquélla que permite regular y mejorar las condiciones de trabajo, es precisamente la convención colectiva, y en el régimen unilateral sustentado en condiciones generales de trabajo, en las que se escucha la opinión del sindicato, limita la concertación del modelo laboral burocrático.

De igual forma el estatuto limita a la existencia de un sindicato por dependencia, lo que se traduce en la restricción de las formas de agremiación de los trabajadores públicos.

En relación al derecho a la huelga, si bien se reconoce, la hace prácticamente imposible al exigir que, para autorizarse o justificarse las violaciones a los derechos deban ser generales y sistemáticas, por lo que esa figura resulta de nula realización.

El referido estatuto fue criticado por la doctrina al considerar no tenía sustento constitucional, siendo abrogado el 4 de abril de 1941 por el gobierno de Manuel Ávila Camacho, en razón a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conducto de su Presidente Salvador Urbina se negó a someter sus conflictos laborales al Tribunal de Arbitraje creado por el estatuto.

En sesión secreta del tribunal pleno del 11 de julio de 1941 se expusieron los razonamientos por los cuales el Tribunal de Arbitraje era incompetente para conocer de los conflictos del Poder Judicial Federal con sus trabajadores, pues era la Ley Orgánica del Poder Judicial la aplicable en caso de conflictos con sus servidores.

El nuevo Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión no tuvo mayor relevancia pues sólo se adicionaron más empleos a los cargos considerados de confianza.

2.7. Apartado B del artículo 123: consolidación constitucional de los derechos mínimos

En 1960, en la presidencia de Adolfo López Mateos, quien se había desempeñado durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines como Secretario del Trabajo y Previsión Social, se elevó a rango constitucional el Estatuto del reconocimiento de los derechos de los servidores públicos, el Estado, en su afán de controlar estableció a nivel constitucional la división jurídica de la clase trabajadora mexicana a través del apartado B del artículo 123 constitucional.

En concordancia con lo anterior, el 28 de diciembre de 1963 fue promulgada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para regular las relaciones entre los burócratas y los titulares de las dependencias del Estado.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Reglamento para la Tramitación y Resolución de los Conflictos entre el Poder Judicial Federal y sus servidores de base, en vigor a partir de enero de 1962.

El carácter excepcional del Estatuto traducido en limitaciones a derechos colectivos de que gozan los trabajadores en general, fue acompañado de un importante impulso a los derechos individuales, otorgándoles prestaciones de verdadera excepción, generando los hasta ahora reconocidos como privilegios de clase denominada burocracia, los cuales se reprodujeron al emitir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio el Estado.

El citado término “burocracia” deriva de *bureaucratie*, y éste de *bureau*, oficina, escritorio, y *cratie*, -*cracia*, vocablo que no existe en nuestra legislación, aunque en diversos sectores de la sociedad se utiliza en un sentido peyorativo, sin embargo, en un intento de conceptualización se ha definido al derecho burocrático “(...) como parte del derecho del trabajo, es el conjunto de normas jurídicas con las que se busca regular la relación laboral entre los trabajadores que tienen como empleador al Estado.”⁶⁰

En la ley burocrática se mantuvo el concepto de un solo sindicato en cada dependencia (art. 67); los trabajadores que ingresaran al sindicato no podían dejar de formar parte de él (art. 69); los sindicatos estarán registrados por el ahora denominado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (art. 72); se mantiene que los sindicatos sólo podrían integrarse a una central, la FSTSE (art. 78); se mantiene el que las condiciones de trabajo se fijarán por los titulares de la dependencia oyendo al sindicato (art. 87); en caso de objeción del sindicato a las condiciones generales de trabajo, ya no ocurrirían ante el Presidente de

⁶⁰ REYNOSO CASTILLO, Carlos, *op. cit.*, p. 14.

la República sino ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, quien resolvería en definitiva (art. 89); se mantiene la prohibición a la reelección (art. 75) y a la cláusula de exclusión (art. 76); se establece un solo tipo de huelga (art. 92) y ahora sólo se requiere ser acordadas por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada (art. 99), si el titular de las mismas no accede a sus demandas (art. 93); ahora las violaciones tendrían que ser de manera general y sistemática para poder estallar la huelga (art. 94); se introduce la conciliación para resolver los conflictos colectivos y los intersindicales (art. 101); y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se integra por un representante del Gobierno Federal, designado por éste; un magistrado representante de los trabajadores designado por la FTSE, y un magistrado tercer árbitro que nombrarían los dos representantes citados, este último fungiría como presidente (art. 118).

A lo largo de estos años la única reforma trascendente en materia colectiva a la ley burocrática, ha sido al artículo 87, que establece que, en la fijación de las condiciones generales de trabajo debe ser tomada en cuenta la opinión del sindicato. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975, da un peso a la facultad de opinar de los sindicatos, pues los titulares tendrán la obligación de tomarla en cuenta, aunque solo en la medida en que lo consideren conveniente, y esto lo cumplirán con sólo otorgar un porcentaje de alguna petición que hiciera el sindicato.

En la actualidad, el régimen constitucional y legal de las relaciones de trabajo contempla los siguientes grupos:

1. Trabajadores en general, incluidos los de la banca privada y los de los organismos públicos descentralizados del Gobierno Federal, de los Estados y de los municipios (art. 123-A, frac. XXXI, inciso b), apartado 1, constitucional);
2. Trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, incluidos los de los organismos desconcentrados (art. 123-B, constitucional);
3. Trabajadores burócratas de confianza (art. 123-B-XIV, constitucional);
4. Trabajadores del Poder Judicial de la Federación (art. 123-B-XII, 2º párrafo, constitucional);
5. Trabajadores de organismos autónomos, como el Instituto Federal Electoral (art. 70 del Código Federal Electoral); o la Comisión Nacional de Derechos Humanos (art. 102-B, constitucional); el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (art. 73, fracción XXIX-D, artículo tercero transitorio constitucional) y otros similares; y trabajadores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (art. 240 de la Ley Orgánica del mismo Poder);
6. Trabajadores burócratas municipales y estatales (arts. 115-VIII y 116-VI, constitucionales);
7. Trabajadores del servicio público de banca y crédito (art. 123-B-XIII-bis, constitucional);
8. Trabajadores universitarios (art. 3º-VII, constitucional);
9. Militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad y del servicio exterior (123-B-XIII, constitucional), trabajadores de la planta de la presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento requiera la aprobación expresa del presidente (art. 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), todos ellos excluidos del derecho laboral por disposición del artículo 8º de la propia legislación.⁶¹

Estas clasificaciones denotan el cercenamiento de la clase trabajadora, pues el Estado ha recurrido a la famosa máxima de divide y vencerás, con lo que la política de reconocimiento de derechos

⁶¹PALLARES Y LARA, Sergio, *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Porrúa, 2007, pp. 5-6.

laborales a distintos grupos de la sociedad, la ha utilizado como eficaz mecanismo de control y división de la clase trabajadora.⁶²

⁶² *Ibid.*, p. 6.

CAPÍTULO 3. El derecho colectivo burocrático

En capítulos precedentes se ha destacado que las instituciones fundamentales del derecho colectivo del trabajo residen en tres figuras jurídicas, las cuales están íntimamente vinculadas entre sí: el derecho de asociación, el derecho a la convención o contratación colectiva y el derecho de huelga.

Para el tratadista Néstor De Buen Lozano, los fines del derecho colectivo en México son fundamentalmente tres: la nivelación de fuerzas sociales mediante el reconocimiento a los organismos de representación clasista; el establecimiento de sistemas normativos adaptados a las situaciones particulares de las empresas y, por último, el reconocimiento estatal de la autodefensa proletaria.⁶³

El derecho a la libre asociación para la defensa de sus intereses, se reconoce a favor de los trabajadores en la Carta Magna en el artículo 123, tanto en el apartado A, fracción XVI, como en el apartado B, relativo a los trabajadores al servicio del Estado, en su fracción X.

Igualmente dicho derecho se establece en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado Mexicano el 16 de octubre de 1950, mismo que de acuerdo al artículo 133 constitucional forma parte de la legislación suprema de la unión.

⁶³ BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del Trabajo*, tomo II, décimo novena edición, México, Porrúa, p. 580.

La idea sustancial que el derecho colectivo ha buscado desde su nacimiento y busca mediante el reconocimiento del derecho de los trabajadores de unirse en defensa de sus intereses comunes, vía la sindicación, es la de que en ello se produzca una nivelación de fuerzas sociales, pues ante la unión de los trabajadores con una conciencia de clase, la actitud del patrón resulta distinta de la que asume ante un trabajador en lo individual.

Ahora bien, el derecho de sindicación implica el derecho de organizarse profesionalmente, sin discriminación alguna debido a la ocupación, sexo, color, etnia, creencias religiosas, orientación sexual, u opiniones políticas. Este derecho comporta un aspecto positivo y uno negativo, razón por la cual la doctrina latinoamericana habla de libertad sindical positiva y libertad sindical negativa.⁶⁴ La primera comprende el derecho de una persona de afiliarse a un sindicato, a organizarlo y a participar en sus actividades, mientras que la segunda se refiere al derecho de no afiliarse a un sindicato y a dimitir del mismo en cualquier momento y circunstancia.

La libertad sindical implica el derecho de los trabajadores y empleadores de constituir libremente las organizaciones de su preferencia, elegir a sus representantes y organizar su administración y actividades sin injerencia alguna de las autoridades públicas. La idea fundamental es que el sindicato goce de autonomía para que sus

⁶⁴ ERMIA URIARTE, Oscar, cit. KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, *Decimocuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho de Trabajo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 157.

afiliados puedan decidir, por sí mismos, las reglas que deberán observarse en la dirección y conducción de sus organizaciones.

El derecho de sindicación, no es ni ha sido igualmente ejercido por todos los trabajadores, pues ha sido limitado para los trabajadores burócratas, en virtud que desde el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, lo que se reprodujo en la promulgación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se estableció la sindicación única por dependencia y la existencia de una sola organización cupular, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), situación que prevaleció formalmente hasta que reciente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional los dispositivos respectivos.

3.1. ¿Cómo se entienden los derechos colectivos de los empleados públicos desde la Constitución?

La Constitución autoriza las reuniones pacíficas con cualquier objeto lícito y condiciona su licitud, cuando tiene por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto de autoridad, a que no se profieran injurias contra ésta ni se haga uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee; la reunión es, pues, el derecho de asociación profesional. El derecho de reunión aparece consagrado en el artículo 9º constitucional, que implica un agrupamiento momentáneo de personas para estar o

pensar juntos. La asociación refleja el derecho de los hombres para agruparse y realizar un fin común, con pretensiones de permanencia.

El numeral 2670 del Código Civil Federal define a la asociación de la siguiente manera:

Cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no se encuentre prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituye una asociación.

De lo anterior, podemos decir que por su origen y por sus fines la libertad de asociación es un derecho político, una garantía de que los hombres podrán estar juntos para cambiar impresiones sobre el futuro de su unión y adoptar las normas y procedimientos convenientes para la realización de los fines propuestos.

Ese concepto de asociación, dentro del derecho laboral burocrático se encuentra previsto en la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional, que dispone:

Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes (...).

3.1.1. El derecho de asociación desde el punto de vista constitucional

Como se hizo referencia en el subtema anterior, el derecho de asociación sindical se encuentra contemplado en nuestra ley fundamental en sus artículos 9º y 123, apartado B, fracción X, de cuya lectura se advierte que los trabajadores tienen el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

Debe destacarse que ese derecho aparece en la Carta Magna aparentemente subordinado a una sola condición: que se ejerza en defensa de los intereses comunes de los burócratas.

Conforme a ello, puede afirmarse que constitucionalmente el derecho de asociación sindical de los trabajadores al servicio del Estado se conforma con los elementos siguientes:

- A. Libertad de los servidores públicos de formar asociaciones sindicales (libertad sindical).
- B. Que las asociaciones tengan como finalidad la defensa de los intereses comunes.

Por otra parte, cabe destacar que en los artículos 30, 31, fracciones I y II, 39, 40 y 41, de la Constitución, se considera a la voluntad de los gobernados como el principio fundamental de un Estado democrático de derecho, por lo que son éstos quienes en todo momento tienen el inalienable derecho de determinar sus formas de organización y crear órganos de poder público para cumplir el fin esencial que es el bienestar común.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que un presupuesto del Estado democrático de derecho requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática.⁶⁵

Los derechos fundamentales han sido clasificados de diversas maneras, de suerte que atendiendo al orden como fueron reconocidos en nuestra Carta Magna se dividen, a saber, en:

a) Derechos de primer nivel como son las garantías individuales, por ejemplo, entre otras, libertad de trabajo⁶⁶, que ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el derecho que estriba en elegir la profesión, trabajo u ocupación que se desee; libertad de expresión⁶⁷ que consiste en el derecho a difundir las ideas de toda índole; libertad de asociación o reunión⁶⁸ que es el derecho a formar una organización o incorporarse a una existente; garantía de seguridad jurídica,⁶⁹ en cuanto exige que los actos se realicen conforme a las leyes expedidas con anterioridad y respetando las formalidades del procedimiento; y

⁶⁵ Tesis 1a. XCVII/2007, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, novena época, página: 793, registro IUS 172545, rubro DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.

⁶⁶ Art. 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; LXIV/2008; Primera Sala, 9ª.Época; S.J.F. y su Gaceta; XXVIII, Julio de 2008, p. 461.

⁶⁷ Art. 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; J 25/07; 9ª.Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXV, Mayo de 2007; p. 1520.

⁶⁸ Art. 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; CXXXV/2000; 9ª.Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XII, Septiembre de 2000; p. 15.

⁶⁹ Art. 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; J.86/06; 9ª.Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIV, Julio de 2006; p. 820.

b) Derechos de segundo nivel, que se refieren a los derechos políticos, a saber, votar y ser votado,⁷⁰ que ha sido interpretado por el Máximo Tribunal como “derechos fundamentales protegidos a través de los procesos de control” y a tener derecho a procesos confiables para la toma de decisiones intrasindicales pues deben regirse por los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, derecho que también sostiene la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 150/08, de rubro: “RECUENTO PARA DETERMINAR LA TITULARIDAD DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 931 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBEN ORDENAR Y GARANTIZAR QUE EN SU DESAHOGO LOS TRABAJADORES EMITAN VOTO PERSONAL, LIBRE, DIRECTO Y SECRETO”, al establecer que de “la interpretación sistemática de los artículos 3º, 9º, 41 y 123 de la Constitución... la intención del constituyente fue la de establecer un sistema de vida democrático que trascendiera a todos los órganos de la vida social, incluyendo a los sindicatos”, concluyendo en la necesidad de seguir ciertos pasos en la emisión del voto secreto, para dar certidumbre plena en su conjunto; y derechos sociales⁷¹, entre otros, según criterio del Alto Tribunal, derecho de asociación, que consiste en “asociarse para formar una organización o incorporarse a una ya existente, a permanecer en ella o renunciar, o a no asociarse”, lo que implica el derecho a elegir y ser elegido dentro de la organización y funcionamiento del sistema

⁷⁰ Art. 31, fraccs. I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; J 83/07; 9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVI, Diciembre de 2007; p. 984.

⁷¹ Art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

democrático constitucional, así como participar en procesos confiables; y derechos sociales,⁷² entre otros, derecho de asociación sindical, libertad sindical, derecho de contratación colectiva, de huelga, que son los derechos colectivos de la clase trabajadora a fin de garantizar el estudio y mejoramiento de los intereses y derechos comunes de clase.

Atendiendo a estos lineamientos, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito⁷³, estableció que para que los derechos sociales de segundo nivel se puedan desplegar plenamente, en concreto, los derechos colectivos de sindicación, contratación colectiva y huelga, requieren de un puntual respeto a los derechos del primer nivel, esto es, que primeramente se cumplan con las formalidades de los procedimientos sindicales, para que se tenga el derecho a elegir y ser elegido dentro de la organización sindical, porque aquéllos suponen una relación de interdependencia con estos derechos.

Tratándose de la materia burocrática, los derechos sociales se encuentran reconocidos en forma específica en el artículo 123, en el apartado B, fracción X, de la Carta Magna, pues establece el derecho a la libre asociación a favor de los trabajadores burocráticos para la defensa de sus intereses, como se vio en párrafos precedentes.

⁷² Art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; J 43/99; 9ª.Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; IX, Mayo de 1999; p. 5; J 26/97; 9ª.Época; Segunda Sala; S.J.F. y su Gaceta; VI, Julio de 1997; p. 146; J 14/03; 9ª.Época; Segunda Sala; S.J.F. y su Gaceta; XVII, Marzo de 2003; p. 386.

⁷³ Cuyos integrantes son Alicia Rodríguez Cruz, Tarsicio Aguilera Troncoso y Héctor Arturo Mercado López, siendo ponente el último de los nombrados, al resolver el QT. 39/2008.

De suerte que dicho Tercer Tribunal Colegiado concluyó que la libertad sindical de que deben gozar los trabajadores para fundar sindicatos, afiliarse a los de su elección y elegir libremente a sus representantes, constituye uno de los derechos fundamentales del sistema de relaciones laborales propio del Estado democrático de derecho, por lo que a la luz de estos principios es que debe analizarse el derecho de sindicación, inmerso en los derechos colectivos de los empleados públicos.

3.2. El derecho de asociación desde la perspectiva internacional

El derecho vigente en México tiene tres fuentes, las cuales son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los convenios internacionales y las leyes. En la Constitución se resalta la importancia del artículo 123 que se ha analizado a lo largo de esta investigación; en cuanto a los Tratados Internacionales en materia de trabajo sobresalen los emanados de la Organización Internacional del Trabajo y, finalmente en las leyes reglamentarias serán las encargadas de facilitar la ejecución y desarrollo de las normas constitucionales, en este caso del artículo 123 de la Carta Magna.

El derecho legal de asociación es uno de los principios establecidos en el artículo 41 de la Constitución original de la Organización Internacional del Trabajo, que aportó el establecimiento de una de las bases jurídicas de la capacidad de la Comisión de

Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical y del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración.

Los convenios 87 y 98 de la OIT se encuentran entre los más importantes y más ampliamente ratificados ya que recogen los elementos principales de la noción de libertad de asociación, catalogándoseles como el punto de referencia fundamental relativo a la protección internacional de la libertad de asociación a efectos sindicales, como reflejan, por ejemplo, el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁷⁴

Los convenios internacionales de los que México es parte, provienen de diversas fuentes, como los derivados de la ONU, OEA, Organización Internacional del Trabajo, entre muchos otros. En materia laboral son particularmente importantes los de la OIT que enseguida se analizan.

3.2.1. Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada en el seno de la Sociedad de Naciones en 1919. En 1931 México se integró a

⁷⁴ www.losrecursoshumanos.com/contenidos/314-derechos-de-asociacion-y-representación...
Consulta: 30-11-2009.

este organismo, y el 31 de mayo de 1946 las Naciones Unidas la reconoció como un organismo especializado dotado de competencia.⁷⁵

La función de la Organización Internacional del Trabajo en materia de libertad sindical y de protección de la persona consiste en contribuir a la aplicación efectiva de los principios generales de la libertad sindical, que constituye una de las garantías primordiales para la paz y la justicia social. Su función consiste en garantizar y promover el derecho de organización de los trabajadores y de los empleadores. No consiste en formular acusaciones contra gobiernos o condenarlos. En cumplimiento de su tarea, el Comité siempre ha prestado la mayor atención en aplicar el procedimiento, que se ha ido desarrollando en el curso de los años, y en evitar entrar en cuestiones ajenas a su competencia específica.

Luego, para que un Estado pueda pertenecer a la OIT se requiere que sea miembro de las Naciones Unidas, o que haya adquirido esa condición de manera posterior, existiendo la posibilidad de que un Estado no miembro de las Naciones Unidas pueda incorporarse a la OIT.

La Organización Internacional del Trabajo se compone de tres órganos: la Conferencia General de los Representantes de los Miembros (o de los delegados) o Conferencia Internacional del Trabajo; el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

⁷⁵ BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del Trabajo*, tomo II, décimo novena edición, México, Porrúa, p. 580.

La Conferencia puede abocarse al estudio de dos tipos de resoluciones: los convenios y las recomendaciones. Los primeros equivalen a un tratado celebrado entre los Estados; los segundos son simples sugerencias que se dirigen a los Estados para que, de ser aceptadas, se formule un proyecto de ley.

Los convenios una vez adoptados por la OIT y ratificados por los países miembros forman parte de su derecho positivo. En los convenios a diferencia de las recomendaciones, se establece la obligación de los países miembros de dar cabal cumplimiento a los lineamientos señalados por los mismos; se trata de normas mínimas y en materia laboral se busca que se preste y funjan como estándares a respetar por la comunidad internacional.

En nuestro país, la vigencia de un convenio aprobado en el seno de la OIT requerirá la aprobación del Senado, pero será condición esencial que el convenio no contradiga lo establecido por la Constitución Federal, lo que significa que el derecho internacional del trabajo no podrá contrariar al artículo 123 constitucional.

Los referentes más importantes para el derecho internacional en materia de trabajo, sin duda, son los convenios internacionales, por ello a continuación se analizarán algunos de ellos.

a) Convenio 87

El Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección de derecho de sindicación adoptado el 9 de julio de 1948 por la Trigésimo Primera Conferencia Internacional del Trabajo, en San Francisco, California, Estados Unidos de América, aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1949⁷⁶, consagra el derecho de las organizaciones sindicales a formular su programa de acción.⁷⁷

La doctrina coincide en afirmar que dentro de esa libertad de acción se encuentra una de las finalidades esenciales de los sindicatos: negociar las condiciones de trabajo y de empleo.

La definición de organización que establece dicho convenio es muy amplia y abarca cualquier tipo de asociación que los trabajadores o los empleadores creen para defender sus intereses.

En efecto, el artículo 10 de dicho convenio estatuye que:

Organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.⁷⁸

⁷⁶ Según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 1950, ratificado por México el 1 de abril de ese año y publicado en el citado medio de difusión oficial el 16 de octubre de 1950.

⁷⁷ 139 países han ratificado este convenio, adoptado en la 31ª reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo entrando en vigor el 4 de julio de 1950.

⁷⁸ Convenio número 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, artículo 10, 1948.

Con relación al Estado, se han considerado como esenciales dentro del Convenio 87 los principios que comprenden las distintas facetas de la vida sindical, mismos que a continuación se mencionan:

a) El reconocimiento del derecho de sindicación que corresponde a los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción; b) la creación de organizaciones que se constituyan libremente, sin autorización previa; c) la libre elección de los trabajadores y empleadores a pertenecer a organizaciones; d) el funcionamiento de las organizaciones sin injerencia de las autoridades públicas al ejercer su derecho a redactar sus estatutos y reglamentos administrativos. e) las organizaciones de trabajadores y de empleadores no está sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa; f) las organizaciones tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas; g) la organización, federación o confederación, tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores; h) en la adquisición de la personalidad jurídica por parte las organizaciones de trabajadores y empleadores, sus federaciones y confederaciones, no pueden estar sujetas a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 del convenio; i) el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT siempre ha considerado a la huelga como constitutivo de los derechos básicos de los trabajadores y sus organizaciones en la defensa de sus intereses laborales dentro del programa de acción; y, j) con base en la libertad que las organizaciones tienen para definir y desarrollar sus actividades y programas de acción tienen derecho a la negociación colectiva.

Sobre la observancia en México de este convenio, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que la protección comprende a las organizaciones de carácter internacional y que la libertad de acción incluye el derecho de negociación y el ejercicio del derecho de huelga, cuya titularidad se determina por las reglas nacionales, pero basándose en el principio de la organización más representativa.

b) Convenio 98

El Convenio 98, sobre derecho de sindicación y negociación colectiva de 1949, consagra el derecho a la negociación colectiva, señalando que debe ser estimulada y fomentada. Cabe destacar que dicho convenio aun no ha sido ratificado por el Gobierno Mexicano.⁷⁹

El referido convenio obliga a fomentar y estimular la negociación colectiva, pues se le considera uno de los medios más idóneos para proceder judicialmente en el conflicto capital-trabajo y lograr la paz social. Esta obligación sujeta a los Estados, a las organizaciones sindicales y patronales.

Los contenidos básicos del Convenio número 98 frente a los empleadores son los siguientes: discriminación antisindical; actos de injerencia, y la garantía institucional. Dada la importancia del aspecto procesal en la aplicación efectiva de estas normas, el convenio prevé la obligación de crear organismos adecuados a las condiciones nacionales cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación.⁸⁰

c) Convenio 151

⁷⁹ 151 países han ratificado este convenio, adoptado en la 32ª reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo entrando en vigor el 18 de julio de 1951.

⁸⁰ MARCOS SANCHEZ, José, *loc.cit.*

El Convenio 151 sobre relaciones laborales en la administración pública, trata sobre la protección del derecho del personal de la administración pública a organizarse y establece procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, la solución de conflictos y los derechos civiles y políticos.⁸¹

El referido convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, la legislación nacional será la que determine hasta qué punto las garantías previstas en el convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial, así como hasta qué punto son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

De acuerdo a este instrumento, los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical. Protección que se ejercerá especialmente frente a actos que tengan por objeto:

- a. Sujetar el empleo del servidor público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o deje de ser miembro de ella.
- b. Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma a causa de su afiliación a una organización de empleados

⁸¹39 países han ratificado este convenio, adoptado en la 64ª reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo entrando en vigor el 25 de febrero de 1981.

públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.⁸²

El convenio también dispone que dichas organizaciones deban gozar de total independencia respecto de las autoridades públicas y protección frente a los actos de injerencia en su constitución, funcionamiento o administración. Se debe entender por actos de injerencia aquellos destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública o sostenida económicamente o en otra forma por ésta, con la intención de controlarlas.⁸³

Además, este convenio establece conceder facilidades apropiadas a sus representantes para el desempeño rápido y eficaz de sus funciones y plantea adoptar las medidas necesarias para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos, de forma que puedan fijarse, con su participación, las condiciones de empleo.

La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes

⁸² Convenio número 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, artículo 4.

⁸³ *Ibidem* artículo 5.

e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

Los empleados públicos deben gozar de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical.

d) Convenio 154

El Convenio número 154, sobre la negociación colectiva, dispone las medidas que procede tomar para promover una negociación colectiva libre y voluntaria, para determinar las condiciones de trabajo y para reglamentar las relaciones entre los trabajadores y sus organizaciones.⁸⁴

El convenio exige adoptar medidas adecuadas para fomentar la negociación colectiva. Tales medidas deben tener por objeto:

- a. Hacer posible la negociación colectiva en todas las categorías.
- b. Extenderse progresivamente a todas las materias siguientes: condiciones de trabajo y empleo, relaciones entre empleadores y trabajadores y relaciones entre empleadores u organizaciones con las organizaciones de trabajadores.
- c. Fomentar reglas de procedimiento convenidas mutuamente.
- d. No obstaculizar la negociación colectiva por falta de reglas.
- e. Concebir órganos y procedimientos de solución de conflictos, de manera tal, que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.⁸⁵

⁸⁴ 32 países han ratificado este convenio, adoptado en la 67ª reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo entrando en vigor el 11 de agosto de 1983.

⁸⁵ Convenio número 154 sobre el fomento de la negociación colectiva, 1981.

Los convenios 87 y 98 pertenecen a la categoría de instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo que tienen por objeto promover y garantizar derechos humanos fundamentales dentro de la esfera más amplia de los derechos sociales. Los principios contenidos en estos convenios no presuponen ningún patrón uniforme de organización sindical, pero constituyen la pauta según la cual debería juzgarse la libertad de un movimiento sindical; cualquiera que fuese su forma de organización.

Los dos instrumentos se refieren a ámbitos distintos de vigencia de los derechos sindicales, si bien ambas normas tienen por finalidad garantizar el ejercicio de estos derechos; mientras el Convenio 87, concierne al libre ejercicio del derecho de sindicación con relación fundamentalmente al Estado, el Convenio 98 protege esencialmente a los trabajadores y sus organizaciones frente a los empleadores.⁸⁶

Ahora bien, el Convenio número 151 (adoptado para completar el convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, número 98), al enunciar ciertas disposiciones relativas en particular, a la protección contra la discriminación antisindical y a la determinación de las condiciones de empleo aplicables en la administración pública en general, no anula ni menoscaba en modo alguno los derechos básicos de sindicación garantizados a todos los trabajadores por el Convenio número 87. Preponderándose por parte del Comité el contenido de los artículos 7 y 8 del referido convenio, los que tratan sobre las relaciones

⁸⁶ MARCOS SANCHÉZ, José, *Manual para la Defensa de Libertad Sindical*, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor) 1996. oitcinterfor@oitcinterfor.org. Consulta: 05-2009.

de trabajo en la administración pública y a la solución de conflictos, respectivamente, con relación al último de los artículos descritos, se ha interpretado en el sentido de que brinda la posibilidad de optar entre la negociación y otros procedimientos (tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje) para la solución de conflictos.

3.2.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

En primer término, debemos precisar que este tratado establece fundamentalmente reglas y principios para la coordinación de políticas macroeconómicas entre Canadá, los Estados Unidos de Norteamérica y México; propicia la libre circulación de bienes y servicios; establece garantías recíprocas a la inversión y expresa compromisos conjuntos en materia de normas laborales fundamentales.

En México, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte empezó a regir legalmente a partir del 1 de enero de 1994, pero su vigencia de hecho inició por lo menos cinco años atrás.

No obstante que la naturaleza del convenio internacional que comentamos sea de carácter eminentemente económico, es indudable que con su entrada en vigor también se ven afectadas distintas cuestiones de índole laboral, pues las empresas que han llevado a cabo las actividades que se pretendieron fomentar con el tratado,

necesariamente deben contratar los servicios de trabajadores en dos o más países.

Ahora bien, es innegable que las relaciones de trabajo se encuentran reguladas de manera muy distinta en las leyes de los Estados Unidos de Norteamérica que en las leyes de México. Con el fin de poner de manifiesto algunas de esas diferencias, realizamos el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 1. Comparativo entre México y Estados Unidos

Las relaciones sindicales en México y los Estados Unidos		
	México	Estados Unidos
Tipo de sindicato	Corporativo autoritario	Business unions
Relación sindicato/Estado	Corporativa estatal	No corporativa*
Relación sindicato - partido político	Corporativa (sindicatos afiliados al PRI)	De apoyo mutuo(los sindicatos no están afiliados a los partidos)
Regulación jurídica	Centralizada a partir de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo.	Descentralizada: sumatoria de leyes sobre aspectos particulares labores, a nivel federal, estatal y local.

* Es parte de un debate la existencia o no del corporativismo sindical en los Estados Unidos, pero es evidente que la dependencia de los sindicatos, con respecto al Estado, es menor que en México, así como sus compromisos con el aparato estatal.⁸⁷

Debido a las diferencias antes señaladas, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte tuvo que complementarse con los Acuerdos de Cooperación en Materia Laboral y Ambiental, conocidos como acuerdos paralelos, los cuales fueron firmados el 21 de diciembre de 1993, y entraron en vigor a la par del TLCAN el 1 de enero de 1994.

⁸⁷ TOLEDO DE LA GARZA, Enrique, *op. cit.*, p. 7.

El referido Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) tiene como objetivos fortalecer el intercambio de bienes, capitales y servicios, mediante el incremento de su capacidad de producción, la cual reside en el estímulo a las inversiones, en las características de la infraestructura productiva y, de manera fundamental, en su capital humano, esto es, en sus trabajadores. De tal suerte que, resulta evidente que el trabajo y los trabajadores constituyen elementos centrales de los acuerdos comerciales. En este acuerdo se estableció que cada una de las partes promovería la observancia de su legislación laboral y la aplicaría a través de medidas gubernamentales, tales como iniciar procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral.⁸⁸

El ACLAN focaliza entre las posibles causas de controversias una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de las normas técnicas laborales en materia de seguridad e higiene en el trabajo, salarios mínimos o trabajo de menores. Las instancias para la resolución de tales controversias son: consultas, sesiones extraordinarias del Consejo Ministerial, (o convocar a los asesores técnicos o crear grupos de trabajo o de expertos; recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación de otros procedimientos de solución de controversias; o formular recomendaciones), y panel arbitral.

El acuerdo prevé también mecanismos para revisar el cumplimiento del plan de acción acordado, los procedimientos para

⁸⁸ BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho laboral burocrático*, México, Porrúa, 2007, p. 29.

denunciar incumplimiento y, en su caso, las contribuciones monetarias correspondientes, que puede elevarse hasta un monto del 0.0007% del comercio total de bienes entre las partes.

Debemos aclarar que el ACLAN no incorpora normas internacionales de derechos laborales; en cambio, apela a los signatarios para que apliquen efectivamente sus normas laborales internas a la vez que cooperan con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Es interesante ver que los principios laborales sujetos a la consideración del ACLAN incluyan una gama más amplia de temas que los recogidos en las normas fundamentales de la OIT, entre ellos las protecciones para los trabajadores migratorios y las indemnizaciones a los trabajadores.

El acuerdo contempla, además, el establecimiento de un panel externo de expertos conocido como el Comité Evaluador de Expertos (CEE) y de un panel arbitral para tratar el incumplimiento de la obligación de aplicar ciertos principios laborales del ACLAN; sin embargo, no define claramente lo que hay que hacer cuando se incumplen otras obligaciones del acuerdo. Las obligaciones de prever altas normas laborales, esforzarse por mejorarlas y ofrecer acceso a tribunales laborales justos no pueden plantearse por sí mismas ante dichos organismos. Esto constituye un problema grave, debido a que estas obligaciones son fundamentales para que cualquier gobierno pueda aplicar su legislación laboral eficazmente. Además, el hecho de

que un gobierno signatario no aplique leyes relacionadas con tres derechos fundamentales -libertad de asociación y el derecho a organizarse, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la huelga- no pueden plantearse en ningún caso ante un comité de expertos ni ante un panel arbitral.

3.2.3. El Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea

Para el estudio del presente tema se hace necesario realizar una breve referencia sobre la Unión Europea. Se encuentra integrada por veintisiete Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Malta, Chipre, Rumania y Bulgaria.

La conformación de la Unión Europea tuvo años de negociación y sus causas: enfrentar el tratado de libre comercio y los mercados globales que se conformaban a nivel mundial. Comenzó a idearse a partir de la década de los ochentas, debido a que el ritmo de la integración económica había disminuido. En 1985 la comisión y su presidente lanzaron la idea de establecer un mercado único, sin fronteras interiores, en la ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992, para entrar en vigor el 1 de noviembre de 1993; dicho acuerdo no sólo implica una integración comercial, sino también monetaria.

El 8 de diciembre de 1997, México y la Unión Europea firmaron tres instrumentos internacionales, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global), el Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio; y una declaración conjunta que dio inicio a las negociaciones propiamente dichas.

En el título uno del Acuerdo Global “Naturaleza y ámbito de aplicación”, se encuentra la cláusula democrática que es fundamento del Acuerdo. Ahí se establece que:

... el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal y como se anuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente acuerdo.

La cláusula democrática, así como el título segundo “Diálogo político” y el título sexto del Acuerdo Global “Cooperación”, despertó grandes expectativas en la medida que se presentaba como un paso para lograr una efectiva diversificación comercial, vinculada a la cooperación internacional para el desarrollo.

El Tratado de Libre Comercio de México con la Unión Europea (TLCUEM) es la suma de los textos provenientes de dos resoluciones, denominadas directivas, aprobadas por los Consejos Conjuntos creados por los acuerdos, Interino y Global. El TLCUEM fue ratificado el 20 de marzo de 2000 por el Senado de México con el voto en contra del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática que, sin

embargo, en lo particular votó a favor de la cláusula democrática y de los capítulos de diálogo político y cooperación del Acuerdo Global.

El Senado de la República aprobó dos instrumentos distintos que, unidos, forman el tratado comercial. El primero, el derivado del Acuerdo Interino, tiene la plena aprobación de las instituciones comunitarias europeas. Y el segundo, contiene las decisiones del Consejo Conjunto del Acuerdo Global.

Cabe destacar que en la negociación con Europa no se promovieron cláusulas y normas ni se incorporaron las reservas legales y constitucionales que lo hicieran acorde con nuestro orden jurídico, compensaran las asimetrías y las diferencias de desarrollo entre México y la Unión Europea. Por tanto, el tratado comercial no refleja un trato recíproco, equilibrado y justo en beneficio del pueblo de México, de sus trabajadores, bajo criterios sociales y ambientales que sean del interés de la nación.

El Estado Mexicano, al firmar el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, pretendió oportunidades de diversificar su comercio; entre los efectos más esperados se encontraban, entre otros, la generación de más y mejores empleos.⁸⁹

Sin duda, este tratado influye en la visión que debe tener el pueblo mexicano sobre diversos aspectos, entre ellos, el enfoque que deben tener los órganos jurisdiccionales encargados de impartir justicia

⁸⁹ SECOFI, *Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, México, 1999.

laboral, pues al estar en contacto con asuntos laborales derivados del tráfico comercial entre México y la Unión Europea, es necesario acudir a las normas e instituciones de algunos sistemas jurídicos internacionales como los de España, Francia, Inglaterra e Italia, a fin de conocer los derechos y obligaciones de los trabajadores; los beneficios económicos y de otra índole que perciben; sus libertades sindicales, de negociación y contratación colectiva y de huelga; su protección por las instituciones de seguridad social y las reglas para la seguridad social; para la suspensión, rescisión o terminación de sus relaciones jurídicas. También resulta importante verificar si las reglamentaciones nacionales satisfacen la idea del derecho del trabajo y de seguridad social, esto es, asegurar a todo ser humano, cualquiera que sea la forma de su actividad, una existencia decorosa y libre, que le ponga al abrigo de la necesidad y le permita disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura.

Sin embargo, el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM) ha incumplido en los años que lleva en vigor los propósitos que el Gobierno Mexicano se planteó: mayores flujos de inversión productiva, diversificación comercial y más y mejores empleos para los mexicanos. Los efectos han sido opuestos, tal y como previeron organizaciones sociales y civiles desde 1997, cuando iniciaron las negociaciones de este acuerdo.

Asimismo, se evidencian efectos adversos para la economía mexicana, continuas violaciones a los derechos humanos por transnacionales europeas a pesar de la existencia de una cláusula

democrática, y una creciente presión por parte de intereses europeos corporativos porque se privaticen bienes nacionales, como la energía (petróleo, electricidad) y el agua.

3.3. El derecho de asociación desde la ley reglamentaria⁹⁰

Por otra parte, la ley burocrática contiene los preceptos siguientes relacionados con el derecho de asociación sindical:

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

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

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

Así, puede advertirse que en la ley reglamentaria el derecho de asociación se conforma con los elementos siguientes:

- A. Derecho de los servidores públicos a conformar sindicatos.
- B. Los sindicatos se constituyen para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes de los servidores públicos.

⁹⁰ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- C. En cada dependencia sólo habrá un sindicato (sindicación única).
- D. Los trabajadores podrán formar parte del sindicato, pero una vez que obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados (cláusula de exclusión).

Como se ha visto, conforme al texto constitucional uno de los elementos del derecho de asociación es la libertad sindical; libertad que debe entenderse en 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, la ley reglamentaria restringe notablemente y sin reparos esa libertad sindical en dos aspectos fundamentales:

1. Al prever una sindicación única, impide a los trabajadores formar nuevos sindicatos.
2. Prohíbe a los trabajadores la separación o renuncia de formar parte de la asociación.

Resulta evidente que las restricciones señaladas no encuentran justificación ni en la Constitución Federal, ni en los Tratados Internacionales. Ello se afirma, pues como ha sido mencionado, el texto de la ley reglamentaria se aparta de lo que previene la Constitución de manera injustificada.

Aunado a lo anterior, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo en su artículo 2º faculta a los trabajadores para constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como a afiliarse a las mismas. De lo que se advierte que protege el derecho a la libertad sindical.

Por su parte, el Convenio 151 de la OIT, relativo a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, protege el derecho de sindicación señalando que los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical con relación a su empleo y que sus organizaciones gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas; debiéndose adoptar las medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de diversos métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

En ese mismo orden de ideas, el Convenio 154 relativo al fomento de la negociación colectiva de la Organización Internacional del Trabajo, señala que la negociación colectiva posibilita a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividades a que se aplique el convenio de ciernes.

Así, tenemos que la libertad sindical como derecho laboral fundamental se encuentra reconocido en una serie de instrumentos internacionales, siendo regulada en forma expresa por los ya referidos convenios 87, 151 y 154 de la OIT. Por tanto, atendiendo al principio de supremacía constitucional implícito en el texto del artículo 133 de la Constitución, se traduce en que la Constitución General de la República, los Tratados Internacionales y las leyes generales del Congreso de la Unión que estén de acuerdo con ella, constituyen la Ley Suprema de la Unión.

Si bien el Estado mexicano no ha signado ni ratificado los convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, considerando lo que estatuye al artículo 2º de la declaración relativa a los principios fundamentales del trabajo, emitida por la Organización Internacional del Trabajo, los miembros de dicha organización están comprometidos a respetar, promover y hacer realidad los principios objeto de los mismos; consecuentemente, al ser México país miembro de dicha organización se encuentra obligado a atender lo que señala la referida declaración de principios de la OIT, y por tanto, a consentir que los trabajadores burócratas puedan constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como a afiliarse a las mismas, gozando de completa independencia respecto de las autoridades públicas.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la jurisprudencia 150/2008 conocida como del voto secreto, al referirse a los convenios internacionales que no han sido ratificados por nuestro país, en la parte conducente, destacó:

“... es conveniente hacer mención al contenido del Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo, con la aclaración de que el referido instrumento fue adoptado por dicha organización en la ciudad de Ginebra el primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, y no ha sido signado ni ratificado por México, pero que sin embargo pone de manifiesto la posición que sostiene esa organización respecto del tema que se analiza; además, considerando que conforme al artículo 2º de la declaración relativa a los principios fundamentales en el trabajo, emitida por la Organización Internacional del Trabajo el dieciocho de junio de mil novecientos noventa y ocho, los miembros de dicha organización aún cuando no ratifiquen los convenios adoptados por la propia organización están comprometidos a respetar y promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales objeto de los mismos,”

Como se observa, el Máximo Tribunal destaca el compromiso que tiene nuestro país por ser miembro de la Organización Internacional del Trabajo respecto de los convenios que no ha ratificado, pues ello no lo exime de promover y hacer realidad los derechos fundamentales que se consagran en los mismos, derechos que en el artículo 123 de la Carta Magna y sus principios, también se recogen.

Por todo lo anterior, se ha generado una controversia alrededor de la necesidad de modificar el artículo 123 de la Constitución Federal en el tema de la división entre el apartado A y el B. La propuesta de un sector es que el apartado B desaparezca y exista solo un contenido en términos similares al origen constitucional. Quienes sostienen esta tesis señalan que una condición de excepción violenta el principio de igualdad frente a la ley y admite, por otro lado, que las condiciones de trabajo de los empleados del Estado, que hoy tienen un contenido

diferente al resto de los trabajadores, puedan ser incluidos en un apartado especial dentro de la Ley Federal del Trabajo. Este punto se identifica partiendo de que existen pocas diferencias comparadas con el apartado A del artículo 123 constitucional con el apartado B.

El tema de un apartado o no, es importante, pero quizá es mayor la necesidad de contemplar no sólo un apartado sino un régimen jurídico común, con especificidades en los capítulos especiales para respetar, como se señaló, el principio de igualdad frente a la ley. En suma, la crítica a uno o dos apartados está orientada al contenido restrictivo, inconstitucional en buena medida, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Es por ello que las decisiones que ha tomado la Suprema Corte de Justicia de la Nación están orientadas a la ley reglamentaria y no a la Constitución.

3.4. El Registro sindical

Se entiende como registro sindical el típico acto administrativo mediante el cual el Estado otorga a los sindicatos el reconocimiento de que han satisfecho los requisitos de ley; el reconocimiento supone la confirmación de la legalidad de la constitución de los sindicatos.⁹¹

Bien, a efecto de determinar si el registro del sindicato es un elemento constitutivo o simplemente declarativo, se hace necesario

⁹¹ BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1999, p. 754.

atender al contenido de la Constitución Federal de la República que en su artículo 123 dispone:

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

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:(...)

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

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes (...).

De lo transcrito se advierte que los trabajadores al servicio del Estado pueden asociarse para la defensa de sus intereses comunes, sin que de ninguna parte de la fracción en estudio se derive que para ello previamente deban contar con un registro sindical.

Por su parte, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación establece en su artículo 2:

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

Igualmente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 71 estatuye:

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

De lo que se concluye que el registro sindical es declarativo y no constitutivo, en virtud de que ni la Constitución Federal, ni el Convenio 87 de la OIT, ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado exigen para la constitución de los sindicatos el registro ante las autoridades estatales.

Esta conclusión resulta congruente con la doctrina, que señala que en la ley vigente pueden distinguirse dos momentos distintos en la vida de los sindicatos. El primero corresponde a su constitución, para lo que el artículo 364 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en términos del artículo 11, exige la concurrencia de por lo menos veinte trabajadores en servicio activo o tres patrones. El segundo corresponde al registro. A éste se refieren diferentes preceptos (365, 367, 368 y 374 de la Ley Federal del Trabajo).

Así, de los preceptos mencionados claramente se infiere que la constitución del sindicato es anterior a su registro, ya que no puede registrarse lo que no existe.

Además, el artículo 374 es claro y terminante al atribuir personalidad jurídica al sindicato legalmente constituido, en una clara referencia al artículo 364.

En un sentido político el registro es, sin duda, un medio de control estatal sobre los sindicatos, que se precisa en la obligación de exhibir estatutos y nombramiento de mesa directiva, y en la de proporcionar los informes que soliciten las autoridades de trabajo, comunicar los cambios de sus directivos y las modificaciones de los estatutos y dar avisos de altas y bajas de sus miembros.

En un sentido práctico, podría inferirse que el registro es condición suspensiva, cuya realización pone en juego la capacidad jurídica de obrar y la de representar a los socios en la defensa de los derechos individuales que les correspondan. Esto, sin embargo, no es lo que debe concluirse en una interpretación lógica de las cosas.

Por tanto, dejando a salvo la idea de que los sindicatos nacen de la propia decisión de quienes los constituyen y sin que haya norma que suspenda su capacidad jurídica en tanto se otorga el registro, lo que permite aparentemente el cumplimiento del Convenio 87 de la OIT, de todas maneras el Estado mexicano impide actuar a los sindicatos que no cuenten con el reconocimiento formal de sus mesas directivas, otorgado por la autoridad registral.

La consecuencia es evidente. No se tomará en cuenta a un sindicato que pretenda actuar sin la constancia de reconocimiento de su mesa directiva. La norma no deja alternativas para una comprobación diferente de la representación y es imperativa en cuanto a ordenar que se haga a través de la certificación oficial. No se trata, en consecuencia, ni de un problema de personalidad, ni de un problema de capacidad,

sólo de representación. Pero su eficacia es muy efectiva en cuanto a hacer depender la actuación de los sindicatos de la santa voluntad del gobierno a través de sus autoridades registrales.

Sobre este tema, el autor Mario de la Cueva sostiene que el registro es el acto por el cual, la autoridad da fe de haber quedado constituido el sindicato. En consecuencia, es un acto meramente declarativo y en manera alguna constitutivo.

No pasa inadvertido que el autor citado interpretó el contenido del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria; sin embargo, los argumentos jurídicos que él sostiene son también aplicables de manera supletoria a los sindicatos de trabajadores que se rigen por el apartado B del referido numeral, en términos del artículo 11 de la ley burocrática, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para la aplicación supletoria de la ley no es indispensable que el ordenamiento que la permite regule la institución a suplir, con tal de que esta sea necesaria para lograr la eficacia de las disposiciones contenidas en la ley suplida.

En ese mismo sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado señalando que el registro sindical es un elemento declarativo y no constitutivo del sindicato.⁹²

⁹² Tesis P. LII/99, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, junio de 1999, novena época, página: 15, registro IUS 193776, rubro SINDICATOS. SU REGISTRO NO TIENE EFECTOS CONSTITUTIVOS.

Así, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no se contempla el sindicato de industria, lo que constituye una limitación a la libertad sindical.

Contrario a lo expresado con anterioridad, el apartado A del artículo 123 constitucional está construido sobre el principio de la pluralidad de sindicatos que académicamente o en la doctrina parecía un tema claro, sin embargo, en la práctica llega a haber muchos problemas⁹³, una cosa es el derecho a la pluralidad sindical y otra es el tema de la unicidad en la representación colectiva. El derecho de existir como organizaciones sindicales no tiene límites, incluso, está admitido que un trabajador pueda formar parte de varias organizaciones gremiales.

Es fundamental en nuestro país plasmar este derecho a la pluralidad, ya que de otra manera los trabajadores no tendrán oportunidad de formar agrupaciones distintas a las originales, es decir, en aquellas que conforman el sistema corporativo que les fue impuesto.

Según se dijo en el desarrollo de este trabajo de investigación, el registro sindical es un acto puramente declarativo que no es esencial en la conformación del sindicato; sin embargo, dicho registro sí trae

⁹³Sobre este tema la tesis emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo V segunda parte-1, enero a junio de 1990, octava época, página: 481, registro IUS 226157, de rubro SINDICATO, REGISTRO DE. NO ES CAUSA PARA NEGARLO EL HECHO DE QUE SUS MIEMBROS FORMEN PARTE DE OTRA ORGANIZACION SINDICAL, resolvió el derecho de los trabajadores a formar parte de varios sindicatos y que el ejercicio de este derecho no fuese impedimento para obtener el registro de un sindicato, derecho a que dentro de un mismo centro de trabajo puedan existir varios sindicatos, aunque sólo uno de ellos sea el titular del contrato colectivo.

consigo diversas consecuencias jurídicas, por ello la importancia de su regulación.

Como ya se indicó, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se establece que para otorgar registro a un sindicato debe verificarse, entre otras condiciones, que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate. Esta disposición obedece al sistema de sindicación única previsto en la mencionada ley.

Ahora bien, como la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya determinó que las leyes que prevén la sindicación única son inconstitucionales, en la actualidad existe la apertura para que exista más de una asociación sindical en cada dependencia. En consecuencia, la norma que comentamos ha quedado superada.

3.4.1.Casos relevantes que trastocaron el derecho de asociación burocrática 1995-2010

3.4.1.1. Caso Secretaría de Pesca

A pesar de que en la ley burocrática está la disposición de la unicidad sindical, lo cierto es que en la Secretaría de Pesca destaca por ser el primer caso en que se da la coexistencia de dos sindicatos en una misma dependencia.

Desde 1977 existía el Sindicato Único de los Trabajadores de la Secretaría de Pesca, el SUTSP. En 1994 el Gobierno Mexicano reorganizó la estructura de varias secretarías y creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca SEMARNAP, por lo que la Secretaría de Pesca en su totalidad y parte de las secretarías, como son Conagua, Profepa, Ine, Forestal y Pesca, fueron incorporadas a la nueva secretaría. El SUTSP intentó cambiar su nombre al de Sindicato de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SUT-SEMARNAP), para así asumir el nombre de la nueva secretaría, pero el Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje negó la solicitud argumentando que la Secretaría de Pesca había desaparecido y por ello el sindicato también.

La historia no terminó ahí. En marzo de 1995, se formó un sindicato diverso denominado Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SNTSEMARNAP) que ahora sí reconoció el tribunal, por lo que el 15 de mayo de 1996 canceló el registro del SUTSP.

Inconforme con dicha determinación, el SUTSP promovió juicio de amparo, al que le correspondió el DT. 13/97 en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primero Circuito, cuya ponente fue la Magistrada Idalia Peña Cristo, dictando ejecutoria el 4 de junio de 1997 en la que se otorgó el amparo solicitado, pues determinó la improcedencia de la cancelación del registro del sindicato quejoso.

En dicha ejecutoria, se consideraron inconstitucionales los artículos 68, 71, 72 y 73 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al establecer la sindicalización única, por violentar la garantía sindical o de asociación que todo trabajador burocrático tiene derecho de hacer valer para defender sus intereses comunes, en términos de lo dispuesto en los artículos 9 y 123, apartado B, fracción X, ambos de la Carta Magna.

En cumplimiento a dicha ejecutoria, el tribunal emitió resolución el 11 de julio de 1997.

En contra de dicho laudo el sindicato accionante interpuso queja, de la que conoció también el Tercer Tribunal Colegiado mencionado. Dicha queja fue declarada procedente el 9 de diciembre de 1998, pues se razonó que el tribunal al reconocer al SNTSEMARNAP como agrupación sindical mayoritaria y otorgarle el derecho a administrar la totalidad de las cuotas sindicales, incluyendo la de los afiliados del sindicato quejoso, conllevaba a una inhabilitación de éste, sin existir fundamento en la ley burocrática para que el reconocimiento de mayoría se vincule al monopolio de la gestión laboral.⁹⁴ A la fecha coexisten dos sindicatos en la secretaria mencionada.

3.4.1.2. Caso Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

⁹⁴ Extracto de la queja número QT. 253/98, emitida por la Magistrada ponente Idalia Peña Cristo, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Mediante decreto presidencial del 22 de septiembre de 1927 se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Fue hasta el 10 de diciembre de 1999 que los trabajadores de base adscritos a esa dependencia solicitaron el registro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y la expedición de la toma de nota, mismos que les fueron negados a través de resolución del Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el 29 de agosto del 2000.

En contra de dicha determinación así como de los actos del Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Secretario de Gobernación, promovieron amparo indirecto, solicitando la inconstitucionalidad del artículo 68 de la ley burocrática, del que conoció la juez Tercero de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, María Silvia Ortega Aguilar, bajo el número 233/2000, quien les otorgó la protección federal solicitada, el 2 de octubre del 2000.

Inconforme, el Secretario de Trabajo y Previsión Social, interpuso recurso de revisión del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, bajo el RT. 1322/2000, quien resolvió era incompetente legalmente para conocer y lo envió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que ordenó se avocara al conocimiento de dicho recurso.

Mediante resolución del 5 de abril de 2001 el aludido tribunal confirmó la resolución de la juez.

El 7 de agosto de 2001, el pleno del tribunal negó de nueva cuenta el registro y la toma de nota solicitados, por lo que la juez requirió se le diera cumplimiento a la sentencia de amparo, lo que derivó en que se otorgara el registro y la toma de nota, bajo el R.S.3/01.

Inconforme con el requerimiento de la juez, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, promovió recurso de Queja, argumentando exceso en el requerimiento de aquélla.

El 29 de noviembre de 2001 dicho recurso fue declarado fundado por el mencionado tribunal, cuyo ponente fue el Magistrado Héctor Landa Razo, al estimar que los lineamientos de la ejecutoria de amparo se limitaron a establecer la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado mas no se había determinado que se tenían por satisfechas las exigencias legales para la procedencia del registro y la toma de nota.

Finalmente el 14 de enero de 2002 se sobreseyó por improcedente el recurso promovido por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, toda vez que ya se había otorgado el registro al sindicato.

3.4.1.3. Caso emblemático desde el ámbito internacional: Carolina del Norte

En el 2005, en el Estado de Carolina del Norte, el Sindicato de Trabajadores de Electricidad, Radio y Maquinaria (UE) representa aproximadamente a 30,000 trabajadores que ocupan una variedad de puestos en el sector manufacturero, en el sector público y el sector privado. El UE Local 150, unidad constitutiva del UE, representa a empleados públicos del Estado de Carolina del Norte.

A los empleados locales y estatales se les garantizan los derechos de negociar contratos colectivos, de acuerdo con el código de gobierno de cada Estado, lo que deriva en una gran variedad de normas, desde amplias protecciones para ciertos trabajadores de la históricamente industrializada y sindicalizada zona norte del país y una protección más limitada en el sur. Aun cuando los niveles de regulación pueden variar de estado a estado, solo en Carolina del Norte se prohíbe a los trabajadores del sector público de pactar contratos colectivos de trabajo.

Esta prohibición se fundamenta en el Estatuto General 95-98 de Carolina del Norte (ECGN 95-98) que declara:

Todo acuerdo o contrato entre la autoridad gubernamental de una ciudad, pueblo, condado o otra municipalidad, entre una agencia, unidad, entidad o institución a nivel local, o entre una agencia, entidad o institución del Estado de Carolina y un sindicato u organización laboral, como agente de negociación de los empleados públicos de dicha ciudad, pueblo, condado, municipalidad, agencia o instrumento de gobierno es declarado contrario a la política pública del Estado, ilegal, ilícito, nulo y sin efecto.

Dicho estatuto viola directamente los principios de la ley internacional que garantizan el derecho a la libre asociación y a la contratación colectiva.

La Comisión Internacional de Derechos Laborales (CIDL), comisión independiente integrada por expertos en derechos humanos y laborales, al realizar evaluaciones en campo del 31 de octubre al 4 de noviembre del 2005 concluyó que los ingresos de dichos trabajadores de 30,000 dólares al año, eran bajos en promedio al ingreso nominal; que una mayoría de ellos eran personas de color y predominantemente mujeres; advirtiéndose discriminación de raza y género en la contratación, en la promoción, salario, correcciones disciplinarias, jornadas de trabajo excesivas e inseguras, tiempo extra obligatorio sin el pago correspondiente, favoritismo y trato irrespetuoso de los superiores, y serias violaciones a la salud y seguridad en sus lugares de trabajo, entre otras quejas.⁹⁵

Ante esta situación el Frente Auténtico del Trabajo y la Unión Europea elevaron queja o Comunicación Pública ante la Oficina Nacional Administrativa de México en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) el 17 de octubre del 2006, encabezado por el FAT y el UE, a la que recayó el número MEX2006-1.

⁹⁵ Extracto de la Comunicación Pública ante la Oficina Nacional Administrativa de México, 7 de diciembre de 2005 y 8 de septiembre de 2006.

La queja denuncia la prohibición contenida en el Estatuto EGCN 95-98 de contratación colectiva que viola los derechos humanos básicos de los trabajadores públicos, que acredita el incumplimiento del Gobierno de los Estados Unidos a los compromisos de proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores en términos del ACLAN. Esta limitación impacta dramáticamente la vida de estos trabajadores y sus condiciones laborales.

En mayo de 2007, se presentó una ampliación a la comunicación aduciendo la urgencia de implementar mecanismos de protección de seguridad e higiene, y contra conductas discriminatorias en el centro de trabajo, debido al alto nivel de accidentes y enfermedades y violencia contra mujeres y afroamericanos, y que la mejor vía para solucionar esta situación sin necesidad de acudir a tribunales costosos y procesos lentos, era la elaboración de un contrato colectivo.

En octubre de 2007, la OAN de México formula un cuestionario a la OAN de Estados Unidos de Norteamérica en el cuál solicita información respecto de las normas locales y federales relativas al derecho de asociación, contratos colectivos, condiciones en el empleo, discriminación y enfermedades de trabajo. En diciembre de 2008, hubo reunión de las tres OAN en Puebla, en la que cada una de ellas presentó una propuesta de solución a todas las quejas que tienen pendientes de resolver, entre ellas, el caso de Carolina el Norte, sin que a la fecha haya resolución. Paralelamente el 7 de diciembre de 2005, se interpuso queja ante la OIT bajo el caso numero 2460 siendo ampliada

en septiembre de 2006. Fue resuelta en el 2007, en la que se recomienda al Gobierno de Estados Unidos promueva el establecimiento de un marco de negociación colectiva y que adopte medidas con miras a poner su legislación de conformidad con los principios de libertad sindical.

En 2008, también se presentó queja en la OAN de Canadá bajo el número CAN 008-01 que a la fecha no ha sido resuelta.

3.4.2. Pérdida del Registro Sindical

El artículo 73 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone:

El registro de un sindicato se cancelará por disolución del mismo o cuando se registre diversa agrupación sindical que fuere mayoritaria. La solicitud de cancelación podrá hacerse por persona interesada y el tribunal, en los casos de conflicto entre dos organizaciones que pretendan ser mayoritarias, ordenará desde luego el recuento correspondiente y resolverá de plano.

Así tenemos que una de las causas de cancelación del registro sindical es el hecho de que se registre una agrupación sindical diversa que tenga un mayor grupo de trabajadores; sin embargo, de lo establecido en el artículo 123 constitucional no se desprende que deba cancelarse el registro de un sindicato por el simple hecho de que se haya registrado otro con un mayor número de integrantes en la misma dependencia de gobierno.

En tales condiciones, es evidente que el precepto de la ley burocrática resulta contrario a la Constitución, al prever como causa de cancelación del registro sindical un hecho que no se encuentra previsto en la Carta Magna.

La única justificación aparente de la existencia de esta norma legal es la protección al sistema de sindicación única establecido en la ley burocrática; sistema que por cierto ya fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se verá en apartados posteriores en este trabajo de investigación, puesto que si bien hasta hace muy poco reconocía como federación únicamente a la FSTSE, a través de tesis aislada, declaró que la ley burocrática violentaba la libertad sindical por lo que ordenó se aceptara la existencia de la diversa Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos.

Se afirma lo anterior, debido a que al cancelar el registro existente y dar cabida al nuevo registro se genera que sólo exista un sindicato que conlleva a la sindicación única. Lo que se evidencia claramente en el siguiente recuadro.

Cuadro 2. Diferencias entre los sindicatos de los trabajadores en general y los burocráticos conforme a las leyes que los rigen*

Sindicatos de trabajadores en general	Sindicato de trabajadores burocráticos
a) Dentro de una misma empresa pueden existir dos o más sindicatos.	a) En cada dependencia sólo habrá un sindicato.
b) Los trabajadores de confianza pueden constituir su propio sindicato.	b) Los trabajadores de confianza no podrán estar sindicalizados.
c) Su registro se efectúa ante la Secretaria de Trabajo y Previsión	c) Su registro se efectúa ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

*

Social o en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.	
d) Existe la posibilidad de pactar la cláusula de exclusión.	d) La cláusula de exclusión está prohibida.
e) Es posible la reelección de los dirigentes si así se establece en el Estatuto.	e) Está prohibida la reelección de los dirigentes.
f) Pueden adherirse a las Federaciones o Confederaciones.	f) Sólo podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
<i>*Elaboración propia.</i>	

Es por ello que pluralidad sindical es de suma importancia, ya que por una parte se refiere al derecho de formar sindicatos en la tipología que los trabajadores estimen pertinentes y por otra a la titularidad. Lo que el Alto Tribunal resolvió en la jurisprudencia 43/99 conocida como de la libertad sindical, se refería al tema de la libertad de asociación a ese nivel, no al tema de la titularidad que en la ley está contemplado bajo otros principios, que a su vez tienen su propia problemática.

En virtud de que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado acogió el sistema de sindicación única, es lógico que en dicha norma no se contemplaran reglas para solucionar la problemática jurídica que se genera en una realidad social que admite la pluralidad sindical. En este trabajo se destacan algunos de esos problemas, como son el reconocimiento de que pueden existir varias federaciones o confederaciones de sindicatos de servidores públicos en la República Mexicana y la expedición de las condiciones generales de trabajo a ciertas aéreas inmersas en otras dependencias, entre muchos otros temas que deberán ser regulados por el legislador.

Al emitirse la nueva reglamentación para la solución de conflictos ya mencionados, sin duda, deberán tomarse en cuenta los diversos criterios jurisprudenciales y los convenios internacionales que han definido de manera clara en qué consiste la libertad sindical y cuáles son sus principales notas distintivas. Al tomarse en cuenta esas circunstancias, la nueva legislación deberá ajustarse a la realidad social, fijando las reglas necesarias para solucionar las controversias que giren en torno al tema del mayor interés profesional.

3.5. Las Condiciones Generales de Trabajo

En el capítulo anterior, se analizó que el concepto de condiciones generales de trabajo en la relación entre el Estado y sus servidores de base, surge a partir de la creación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que por primera vez se habló de condiciones de trabajo para los burócratas. Éstas quedaron definitivamente incorporadas al sistema de derecho burocrático con la integración del apartado B al artículo 123 constitucional, y con la ley reglamentaria de dicho artículo en 1963, en que se determinó que los titulares fijarían las condiciones generales de trabajo en los términos del artículo 87 de la citada ley.

En un sentido estrictamente técnico, las condiciones de trabajo constituyen en realidad la determinación específica de las obligaciones de las partes, mientras que en un sentido social, son las normas que fijan los requisitos para la defensa de la salud y la vida de los

trabajadores en los establecimientos y lugares de trabajo y las que determinan las prestaciones que deben percibir los trabajadores por su trabajo.

Algunos concedores del ámbito laboral burocrático han manifestado que las condiciones generales de trabajo se equiparan al contrato colectivo celebrado entre el sindicato y la empresa, regidos por el apartado A del artículo 123 constitucional, pero en opinión de J. Manuel Mora Rocha, tal circunstancia no es válida, toda vez que la naturaleza y contenido de un contrato colectivo de trabajo son significativamente económicos, esto es, se refieren básicamente a sueldos y prestaciones de contenido pecuniario, factores que quedan casi totalmente excluidos de las condiciones generales de trabajo que rigen a una dependencia del Estado.⁹⁶

Por su parte, desde el Poder Judicial de la Federación, existen diversas opiniones. Por ejemplo, el Magistrado Héctor Arturo Mercado López, de manera enfática señala que las condiciones generales de trabajo en realidad se equiparan al reglamento interior de trabajo, puesto que la regulación de estas condiciones de trabajo se encuentra prevista en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en el título cuarto de la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo, capítulo II, artículos 87 a 97 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁹⁶ MORA ROCHA, J. Manuel, *Elementos prácticos de derecho del trabajo burocrático*, México, editorial Pac, 1992, pp. 67-68.

3.5.1. Naturaleza Jurídica

Con el fin de determinar si las condiciones generales de trabajo bajo las cuales laboran los trabajadores al servicio del Estado derivan de un acuerdo de voluntades (producto de la negociación colectiva) o de un acto unilateral de la voluntad, se hace necesario definir tanto el concepto de “acto unilateral” como el de “negociación colectiva”.

“Por acto unilateral debe entenderse la manifestación de la voluntad que influye de algún modo en una relación jurídica y que para que surta efecto basta que esa voluntad sea manifestada por una sola persona.”⁹⁷

Mientras tanto, la negociación colectiva puede ser definida como el proceso formalizado de diálogo entre representantes de trabajadores y de patrones encaminado, en ejercicio de su autonomía colectiva, a la consecución de un convenio colectivo regulador de las relaciones entre ambos, así como de las condiciones a que han de ajustarse los contratos de trabajo en un ámbito determinado.⁹⁸ La negociación colectiva forma parte del contenido de la libertad sindical, por ser un derecho colectivo de los sindicatos el ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella.

⁹⁷ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, tomo I, México, Porrúa, 2003, pp. 36-38.

⁹⁸ PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos y otro, *Derecho del Trabajo*, editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., p. 220.

Ahora bien, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, considera a la negociación colectiva como un elemento esencial de la libertad sindical, y por tanto, los sindicatos deben tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido.⁹⁹

En la actualidad, la negociación de las condiciones de trabajo del personal vinculado a cualquiera de las administraciones públicas sólo es posible cuando se trate de personal sometido al derecho laboral, pero no con relación al personal vinculado al derecho administrativo, sea funcionario en cualquiera de sus modalidades o asimilado por tener una relación sujeta a esta última rama del derecho, donde no está admitido tal sistema por ausencia de aceptación y regulación y por contradecir el régimen legalmente establecido.

Podemos decir que en determinadas ocasiones las condiciones de trabajo hacen las veces de contrato colectivo, en tanto acto jurídico que funciona como fuente formal de derechos y obligaciones de las partes en la relación laboral burocrática.

Así tenemos que la ley determina que la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias y

⁹⁹ COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT, *La Libertad Sindical*, Recopilación de decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición, Ginebra, 2006, p. 189.

los trabajadores a su servicio, lo que, según el criterio de la Suprema Corte de Justicia, constituye una ficción jurídica, acorde con el espíritu proteccionista de los dispositivos constitucionales que reglamentan, consistente en equiparar la relación existente entre el Estado y el empleado con una relación laboral, y en disminuir la calidad del Estado al nivel de un patrón al que se le impone un conjunto de obligaciones en los artículos que hablen de las condiciones de trabajo y de la responsabilidad laboral.

La forma de proceder de los titulares de las dependencias se sustenta en el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que señala:

Artículo 87. Las condiciones generales de trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.

Los trabajadores al servicio del Estado cuentan en cada dependencia pública con un documento en el cual se establecen sus condiciones de trabajo que rigen para todos los trabajadores, las cuales se fijan por el titular de la dependencia respectiva, tomando en consideración la opinión del sindicato correspondiente, y a solicitud de éste se revisarán cada tres años; estas condiciones obligan a partir de la fecha de su depósito.

Atento a ello, al existir un sindicato que tienen como propósito el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, la defensa colectiva sólo la puede llevar a cabo, tratándose de los

trabajadores burocráticos, a través de la celebración de las condiciones generales de trabajo, pues a través de éstas es como se da certidumbre a los trabajadores respecto de las condiciones laborales al estar ahí contenido el sentido esencial de la finalidad de la defensa de sus agremiados. El objeto de la celebración de las condiciones generales de trabajo se encuentra establecido en el artículo 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Hasta hace poco no se permitía a los trabajadores de una misma rama o profesión tener sus propias condiciones de trabajo, bajo el argumento de que se encontraban contempladas en las condiciones generales de trabajo para el sindicato único al cual pertenecían, sin embargo, atendiendo a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales las disposiciones que prevén la sindicación única, en la actualidad se ha reconocido el derecho de los trabajadores de una misma profesión o especialidad que laboran para una misma dependencia a agremiarse y formar un sindicato distinto al que se encuentran afiliados los otros trabajadores de esa misma dependencia gubernamental, como se precisará más adelante.

Como ya se indicó, conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado las condiciones de trabajo se revisan cada tres años y se expiden por el titular tomando en cuenta la opinión del sindicato.

Existe controversia sobre el grado de bilateralidad en el proceso de la revisión de las condiciones de trabajo sobre todo porque se

distingue frente al proceso de negociación propio del apartado A del artículo 123 constitucional, en el que se trata de un acuerdo de voluntades. En el caso del régimen burocrático el alcance de la frase tomando en cuenta la opinión del sindicato ha admitido distintas interpretaciones. A juicio de algunos titulares se trata de un proceso en el que se pone a consideración del sindicato el contenido del instrumento jurídico y una vez que se escucha su punto de vista se toma una decisión unilateral. Las organizaciones sindicales no están de acuerdo en esta práctica y reclaman una visión diferente.

Se considera que tomando en cuenta significa un dialogo y una concertación reciproca de tal manera que si no existe acuerdo, no se actualiza la figura, y por esa razón alegan que la propia ley burocrática contempla la posibilidad incluso de impugnación de las condiciones generales de trabajo.

Existe un antecedente histórico con relación al contenido de esta figura, cuando el texto de la ley se limitaba a oír al sindicato y no a tomarlo en cuenta, el hecho es que este proceso de diálogo bilateral es diferente de una dependencia a otra. En la práctica, dependiendo del peso relativo de la organización sindical, si ésta es débil, el grado de participación es reducido y si es fuerte es sensiblemente mayor. Existen algunos elementos colaterales de formulación netamente jurídica que tienen que ver con otros aspectos entre ellos cuáles son los factores limitantes para que la dependencia concierte libremente con el sindicato, uno de ellos, sin duda, es la fuente de sus recursos, esto es, las dependencias no cuentan con recursos autónomos y deben proveerse

de la asignación presupuestal. Por esa razón el papel del Poder Ejecutivo, de la Secretaría de Hacienda y las dependencias autorizadas es fundamental para acotar el alcance de esta concertación y en la práctica resulta evidente cuando se imponen un conjunto de criterios, como son, autorizaciones en renglones, formas de contratación, como ha sido el caso de los trabajadores por honorarios, plazas autorizadas, criterios para cubrir plazas y, en general, incluso, impedimentos para el ejercicio de algunos compromisos contraídos. Esto explica que en muchas dependencias se haya optado por evitar la revisión trigenal de las condiciones generales de trabajo, para evadir enfrentarse al procedimiento de autorización presupuestal.

Las condiciones generales de trabajo se van extendiendo en su aplicación, acompañados en ocasiones de convenios laterales para actualizar el goce de algunas prestaciones.

Es importante destacar que la bilateralidad admite otros temas de discusión que no se limitan a las condiciones generales de trabajo, a la aplicación de reglas, normas laborales, este es el caso del artículo 20 de la ley burocrática¹⁰⁰ que hace referencia a la expedición y actualización de los catálogos de puestos, y que es importante en la

¹⁰⁰ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 20. Los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, se clasificarán conforme a lo señalado por el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, el cual deberá contener los Catálogos de Puestos que definan los Órganos competentes de cada uno de los Poderes y del Gobierno del Distrito Federal. Los trabajadores de las entidades sometidas al régimen de esta Ley se clasificarán conforme a sus propios catálogos que establezcan dentro de su régimen interno. En la formulación, aplicación y actualización de los catálogos de puestos, participarán conjuntamente los titulares o los representantes de las dependencias y de los sindicatos respectivos, en los temas que les sean aplicables.

medida que tiene que ver con la decisión de trabajadores de base y de confianza, que marca una gigantesca diferencia en materia de estabilidad laboral y también la definición de quienes son los trabajadores afiliados a la organización gremial. Esta disposición señala que deberá formularse la elaboración, la aplicación de los propios catálogos, y deberá llevarse a cabo conjuntamente con la organización sindical.

Cómo se ha señalado en el texto de este trabajo, se han llevado a cabo avances en la interpretación por parte de de nuestro Máximo Tribunal de Justicia que definió ya el concepto de tomando en cuenta en el caso de los controladores aéreos.

Incluyen en este proceso determinando cuál de las organizaciones sindicales debe tener más capacidad de gestión. Esta posibilidad tiene su origen en que el propio titular puede determinar apoyos diferenciados en temas que para los trabajadores al servicio del Estado sean fundamentales, aunque a los ojos de algunos parezcan intrascendentes, como es el goce de algunos servicios, como el día del padre, el día de la madre, el día del niño, la prestación de los reyes, la despensa de fin de año o la compensación sexenal, entre otros.

Creemos que esta problemática debe resolverse bajo el principio de la pluralidad de opiniones, pluralidad en la representación y el respeto a las minorías. La fórmula que han encontrado muchos países desarrollados parece la más aconsejable, esto es, que la administración de las condiciones generales de trabajo se dé con el conjunto de

representantes o delegados de las distintas organizaciones sindicales que existen en ese centro laboral, los cuales tomarán sus decisiones en razón de la proporción de los trabajadores que representen. No hacerlo así es reproducir el esquema corporativo de la titularidad exclusiva que por definición excluye a las opiniones minoritarias que en el campo burocrático suelen ser muy importantes. Incluso sumando las minorías, se pueden constituir un mayoría distinta. No cabe duda que este cambio trastoca la cultura laboral vigente en este país que se ha construido, sobre el principio de la titularidad exclusiva, el sindicato mayoritario y los liderazgos marcados para favorecer el esquema de control gremial.

En las reglas clásicas, que tienen que ver con la expedición, con la negociación cada tres años, con la participación del sindicato, ya sea en la vieja formula de oyendo al sindicato y en la más reciente forma tomando en cuenta la opinión del sindicato, y con el agregado más novedoso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que identifica un papel distinto, cuando existe un cierto grado de especialidad (2ª/J.186/2007), nos indica que es un tema que está hoy pendiente y que se vincula con el tema de la bilateralidad, que choca con el principio de unilateralidad, muy presente en la ley burocrática que parte desde su propio concepto de las condiciones generales de trabajo, pues el nombramiento marca conceptualmente una distinción del concepto relación de trabajo o contrato de trabajo nombramiento de te nombro y es el Estado quien lo nombra.

Conceptos que por otro lado llevan también la frontera entre el derecho laboral y el derecho administrativo. Ha sido una frontera crítica,

siempre presente y que se refleja en la lucha por lograrse un espacio propio por parte de la legislación laboral burocrática, pero que el tema de las condiciones generales de trabajo está a su vez vinculado con el tipo de organización gremial. La ausencia de funcionamiento de alguna regla, por ejemplo, su revisión de cada tres años. Hay muchas condiciones generales de trabajo que tienen larguísimos periodos sin revisarse, un ejemplo es el de la de la Secretaría de Educación Pública, donde labora el grupo más numeroso de los trabajadores al servicio del Estado, que es aproximadamente 1,200,000, trabajadores que representan más de la mitad de los trabajadores al servicio del Estado. No se han revisado desde los años 30's quizá 40's, mucho antes de la propia creación del apartado B, del artículo 123 constitucional, en 1960.

El punto está en el tema de la literalidad que es un concepto que ha tenido como distintas etapas. Una etapa de confusión, en la que los trabajadores no sabían en qué situación laboral estaban, que data de 1917, hasta la Ley Federal del Trabajo de 1931, que excluía a todos los sistemas, a todos los ordenamientos que estén sujetos a los reglamentos especiales. Se aplicó mucho para los bancarios pero también para los trabajadores al servicio del Estado.

En resumen, es cierto que en la ley burocrática vigente se contempla la intervención del sindicato en la fijación de las condiciones generales de trabajo, sin embargo, de la lectura de la ley puede interpretarse que esa intervención será mínima y sólo en la medida que lo permita la dependencia de gobierno. Lo anterior en virtud de que en la norma en comento se establece que las condiciones se fijarán

oyendo la opinión del sindicato. Es notorio que esa sola opinión no puede dar lugar a considerar que existe bilateralidad al fijar las condiciones de trabajo. Por tanto, en este tema también resulta necesario que el legislador elabore una norma en la que se conceda una verdadera intervención a los sindicatos de trabajadores burócratas y no los constriñan a emitir una simple opinión, que en apariencia ni siquiera será tomada en cuenta por el patrón-Estado.

3.5.1.1. Caso relevante que dirimió sobre las condiciones generales de trabajo atendiendo a su especialidad o profesión

A manera de ejemplo, cabe citar el caso de los controladores de tránsito aéreo, pertenecientes a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Dichos trabajadores, luego de una larga batalla legal, lograron que se les reconociera el derecho a formar un sindicato distinto al que ya se encontraba formado en esa Secretaría, razón por la que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el 29 de junio de 1999, otorgó la toma de nota al Comité del Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, el que se registró ante las autoridades competentes, bajo el R.S. 1/99.

No obstante lo anterior, la dependencia federal para la que prestan sus servicios los mencionados controladores era omisa en emitir condiciones generales de trabajo que debían regir las relaciones laborales para esa profesión; en tal virtud, el sindicato de controladores

demandó ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expidiera las referidas condiciones particulares y otorgara al sindicato demandante la intervención legal a que se refiere el artículo 87 de la ley burocrática.

Seguido el juicio, la autoridad laboral dictó laudo en el que absolvió a la parte demandada de las prestaciones reclamadas, bajo el argumento esencial de que el sindicato no se encontraba facultado para solicitar la expedición de las condiciones generales de trabajo.

Inconforme con ese laudo, el sindicato burócrata promovió juicio de amparo directo, al que le recayó DT.21563/2006, el cual fue resuelto el 23 de marzo de 2007¹⁰¹ y se le otorgó la protección federal solicitada. En la ejecutoria se sostuvo que para que pueda considerarse respetado el derecho de asociación sindical, no basta que a los trabajadores se les tenga afiliados en un sindicato, sino que también deben hacerlo en la organización que democráticamente represente su voluntad, aunado a que se deben dar todas las garantías para que ésta pueda hacer una real defensa de los intereses de sus afiliados, a fin de que: a) tengan efectiva representación en las relaciones obrero patronales; b) puedan tramitar conflictos laborales; y c) intervengan en la fijación de las condiciones generales de trabajo.

Empero, al estar sustentada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en la existencia de un solo sindicato por

¹⁰¹ Por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, cuyo ponente fue el magistrado Héctor Arturo Mercado López.

dependencia -disposición que fue declarada inconstitucional por violentar el derecho a la libertad sindical-, no existe en dicho ordenamiento laboral regulación de las formas de sindicación y menos aún de cuando se presenta conflicto de titularidad, de manera que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11 del citado ordenamiento, se debe acudir a lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

Concluyendo que es válida la aplicación supletoria de los artículos 360, 388 y 389, de la Ley Federal del Trabajo, en tanto en el caso en estudio se refiere a un conflicto suscitado entre la dependencia y el sindicato gremial de los controladores aéreos derivado de hechos íntimamente vinculados a la relación laboral, pues carecería de sentido contar con una organización sindical mayoritaria en su gremio imposibilitada de representar a los trabajadores ante el empleador en el ámbito específico de las condiciones de trabajo, máxime que en el caso se justifica por la especialidad de las condiciones.¹⁰²

¹⁰² Tesis I.3o.T.168 L, Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, julio de 2007, novena época, página: 2711, registro IUS 171911 rubro SINDICATOS GREMIALES. EN LA EXPEDICIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO RELATIVAS A SU PROFESIÓN, SU OPINIÓN DEBE SER TOMADA EN CUENTA SI ESTÁN LEGALMENTE REGISTRADOS Y ACREDITADA SU MAYORÍA, A FIN DE NO VIOLENTAR EL DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL.

Tesis I.3o.T.167 L, Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, julio de 2007, novena época, página: 2712, registro IUS 171911 rubro SINDICATOS GREMIALES. TITULARIDAD DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. SUPUESTO EN EL QUE LOS ARTÍCULOS 360 Y 388, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE LA PREVÉ, ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El efecto del amparo fue precisamente para que la autoridad laboral ordenara se les expidiera a dichos trabajadores condiciones particulares de trabajo relativas a su profesión, tomando en cuenta la opinión del mencionado sindicato.

3.5.2. Opinión del sindicato

En materia burocrática, el papel del sindicato en torno al acuerdo de la fijación de las condiciones generales de trabajo ha ido cambiando, pues en la expedición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 28 de diciembre de 1973, sobre el tema a dilucidar, establecía:

Artículo 87. Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por los titulares de la dependencia respectiva, oyendo al sindicato correspondiente.

Sin embargo, esta postura de fijar las condiciones generales de trabajo oyendo al sindicato, fue reformada, según se desprende del Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1975, para quedar como sigue:

Artículo 87. Las Condiciones Generales de Trabajo se fijarán por el titular de la dependencia respectiva tomando en cuenta la opinión del sindicato correspondiente a solicitud de éste, se revisarán cada tres años.

Como se advierte, el legislador dio un mayor efecto a la facultad de opinar de los sindicatos, pues ahora los titulares tienen la obligación de oírlos y tomarlos en consideración al momento de emitir las condiciones generales de trabajo, o al pedir su revisión, pues es la

manera de dar plena efectividad a la existencia de la organización sindical.

Sin embargo, a pesar de tales disposiciones, en la práctica los titulares de la dependencia en general se concretan a recibir el pliego de las peticiones planteado por la organización gremial pero terminan imponiendo las condiciones generales de trabajo que ellos previamente habían determinado.

3.6.2.1. Caso en el que se amplía la participación del sindicato en las condiciones generales de trabajo: Controladores Aéreos

Un ejemplo a destacar en este rubro es la resolución dictada en el recurso de revisión 156/2008, el 23 de febrero de 2009.

El origen de dicho juicio fue que el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, solicitó se tomara en cuenta la opinión del sindicato, pues no obstante que remitió a la demandada el proyecto de Condiciones Generales de Trabajo, aquélla no respondía, razón por la que solicitó a la autoridad con fundamento en lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se fijara audiencia y resolviera en definitiva.

Por su parte, el Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje determinó que, de las manifestaciones de las partes, advertía, estuvieron en comunicación, y que del artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no advertía debiera instrumentarse dicho procedimiento de negociación colectiva.

En contra de tal determinación, el sindicato promovió juicio de amparo indirecto en el que se dictó sentencia por el juez, quien esencialmente sostuvo que el tomar en cuenta la opinión del gremio no implicaba instrumentarse un procedimiento en el que se le diera participación directa al sindicato, pues ello sólo podría darse en la iniciativa privada o en los organismos públicos descentralizados. En el caso de los controladores era necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprobara las condiciones de trabajo que regían a los servidores públicos, pues la determinación tendría un impacto económico, por lo que se debería verificar que el Estado contara con los recursos necesarios para tal propósito.

Inconforme el sindicato con tal resolución interpuso recurso de revisión, del que conoció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

En dicha ejecutoria se razonó que atendiendo a la vinculación entre la interpretación del artículo 123, Apartado B, fracción X, de la Constitución, los derechos humanos del orden internacional, de protección respecto del derecho de asociación, la libertad sindical y sus alcances derivados de los diferentes convenios de la Organización

Internacional del Trabajo y a la interpretación teleológica del numeral 87 de la ley burocrática, era dable concluir que, el tomar en cuenta la opinión del sindicato, implica darle a la organización sindical la mayor garantía de que realmente se atiendan a sus propuestas, y el titular de la dependencia en cuestión, en su caso, está obligado a externar los razonamientos de manera puntual a todas y cada una de las peticiones planteadas por aquélla, que la lleven a sostener la inviabilidad de la petición.

Además, las Condiciones Generales de Trabajo no sólo abarcan prestaciones de tipo económico, mismas que para que puedan surtir efecto en términos del artículo 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, requieren ser aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que también incluyen otras de diversa índole como son administrativas, culturales, derechos adquiridos, etc.

Por tanto, al incluir prestaciones que atienden a temas que por definición son diferentes, la respuesta por parte del titular de la dependencia debe ser individual, a cada una de ellas, pues de no ser así se dejaría en estado de indefensión a los representantes de los empleados públicos al no tener conocimiento de las razones por las cuales se desatendió su opinión.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en su calidad de autoridad rectora del procedimiento laboral burocrático y obligada a administrar justicia, en términos de lo dispuesto en los artículos 137 y 138 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en caso de existir discrepancia entre las partes en cuanto a la opinión

vertida por el sindicato respecto de las condiciones generales de trabajo, debe instrumentar el procedimiento a que se refiere el numeral 89 del ordenamiento legal en cita.

Toda vez que la libertad garantiza a los trabajadores el derecho de trabajar conjuntamente en la mejora de sus condiciones laborales y económicas, siendo la negociación de las condiciones de trabajo su máxima expresión, concluyeron que cuando el titular de la dependencia no tome en cuenta la opinión del sindicato sobre sus condiciones, en tanto no da respuesta puntual a las peticiones que estime inviables o no, y por su parte la autoridad no instrumente un procedimiento a fin de darles la garantía de audiencia, se violenta la libertad sindical a la cual tienen derecho, pues implica menoscabarles el derecho a que se pondere su propuesta respecto de sus condiciones que va contra los principios establecidos en la Constitución y la ley. Al respecto emitió la tesis de rubro: CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO. INTERPRETACIÓN DE LA FRASE TOMANDO EN CUENTA LA OPINIÓN DEL SINDICATO, ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 87 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Esta postura se ve avalada con lo señalado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sostener que el derecho en cuestión implica de facto un principio de negociación colectiva, como se observa en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 186/2007 de rubro: SINDICATOS DE UNA MISMA PROFESIÓN O ESPECIALIDAD DE UNA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL. EL SINDICATO QUE AGREMIE A LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE ÉSTAS, TIENE EL DERECHO A QUE SU OPINIÓN SEA TOMADA EN CUENTA PARA LA FIJACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, ÚNICAMENTE POR

LO QUE RESPECTA A LOS TRABAJADORES DE LA PROFESIÓN O ESPECIALIDAD QUE REPRESENTA O, EN SU CASO, EL DERECHO A SOLICITAR SU REVISIÓN, pues en la parte que interesa, precisó:

El derecho de mérito evidencia la existencia de un principio de negociación colectiva de hecho, de las condiciones generales de trabajo, pues aun cuando éstas van firmadas y son emitidas por el titular de la dependencia del Gobierno Federal respectiva, también van firmadas por la representación sindical relativa. (...) Al establecer las condiciones generales de trabajo se debe atender y aplicar en alguna medida la opinión del sindicato correspondiente, esto es, se debe ponderar la opinión sindical y, en su caso, externar los razonamientos que se tuvieron en cuenta para no incorporarla a pie juntillas.

3.6. Huelga

Es necesario evidenciar que los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado se encuentran sumamente restringidos, puesto que aunque existan disposiciones sobre la existencia del sindicato, la negociación colectiva y el derecho de huelga, en la práctica son casi nulos.

Para el tratadista Néstor De Buen, la huelga burocrática difiere en su mayoría de la huelga reconocida en el apartado A del artículo 123 constitucional. Ésta responde a la necesidad de establecer el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, lo que se concreta en la Ley Federal el Trabajo a través de la celebración, exigencia de cumplimiento y revisión de los contratos colectivos de trabajo y de los contratos ley. Por su

parte, la huelga burocrática nada tiene que ver con la concertación de condiciones generales de trabajo, ni con la exigencia de su cumplimiento, se limita a proteger las prestaciones individuales que se citan en el apartado B.

Ahora bien, la declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley. El término mayoría de trabajadores se refiere a las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia de que se trate, como lo señala el artículo 99 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es importante señalar que de acuerdo a lo establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal y el 8º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, únicamente podrán ejercitar el derecho de huelga los trabajadores de base, a través de la coalición de trabajadores, lo que trae como consecuencia que no puede producirse la huelga general en los trabajadores burocráticos. Se marca una diferencia más con la huelga regulada en la Ley Federal del Trabajo, en tanto que ésta requiere la existencia de un sindicato en lo concerniente a los contratos colectivos, en la ley burocrática se exige sólo la coalición de los trabajadores.

Así tenemos, que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 94 de la ley burocrática, se advierte que los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga en una o varias dependencias de los poderes

públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 constitucional, estableciéndose como causa para que los trabajadores burocráticos puedan generar una huelga.

Empero, en la práctica es muy difícil que estas causas se produzcan, puesto que la norma al exigir como requisito que la violación de derechos se produzca de manera general y sistemática, prácticamente está impidiendo que se haga efectivo el derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado, ya que resulta inerjicitable la condición multireferida. La huelga tampoco es dable como medio de presión para conseguir la negociación colectiva.

Es difícil es que las características de general y sistemática se produzcan de manera simultánea como lo manifiesta el numeral en estudio. Aunado a lo anterior, se requiere que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decida si efectivamente tal violación de derechos se produjo y si quedaron o no satisfechos los requisitos que la ley exige.

Consecuentemente, la huelga es un procedimiento imposible que exige certificaciones previas del incumplimiento y mayorías calificadas de dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada.

3.6.1. Derecho otorgado o derecho imposible de ejercer

La ley burocrática en el artículo 92 define a la huelga como la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la misma ley establece.¹⁰³

Si bien la huelga puede verse como una suspensión temporal del trabajo, la causa de la misma no necesariamente es una coalición de trabajadores; es decir, la coalición de trabajadores es un acuerdo temporal según lo establece la Ley Federal del Trabajo para la defensa de sus intereses comunes, y la defensa gremial en que se manifiesta el actuar de la coalición podrá ser una huelga, aunque no exclusivamente.

A efecto de analizar el derecho de huelga de los trabajadores burocráticos, en primer lugar, debe analizarse la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional que a la letra establece:

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

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

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

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una

¹⁰³ CASTILLO REYNOSO, Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1999, p. 131.

o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

Como puede advertirse, la norma constitucional establece a favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión, y del Gobierno del Distrito Federal, el derecho de huelga cuando se violen de manera general y sistemática los derechos en ella consagrados, sin embargo ese derecho no se otorga de manera absoluta o plena, sino que queda limitado al previo cumplimiento de los requisitos que legalmente se fijen.

Esto es, la norma constitucional hace una reserva de ley, pues deja al legislador ordinario la determinación de los requisitos necesarios para hacer uso del derecho de huelga.

Ahora bien, para la eficacia plena del derecho de huelga, el legislador ordinario consideró conveniente exigir la satisfacción no sólo de ciertos requisitos intrínsecos de la declaración de huelga, como son el que se haga valer cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el precepto constitucional (artículo 94 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), y el que sea declarada por las dos terceras partes de la dependencia afectada (artículo 99); sino que estableció, inclusive, un requisito de tipo extrínseco, consistente en la calificación de legalidad de la huelga por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 101), al disponer:

Artículo 101. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá dentro de un término de setenta y dos horas, computado desde la hora en que se reciba copia del escrito acordando la huelga, si ésta es legal o ilegal, según que se

hayan satisfecho o no los requisitos a que se refieren los artículos anteriores. Si la huelga es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.

Ante las exigencias impuestas en la ley ordinaria, resulta prácticamente imposible que los trabajadores al servicio del Estado ejerzan su derecho a la huelga, tan es así que a la fecha no se ha dado ningún movimiento legalmente declarado por los tribunales.

Empero, por la vía de los hechos los trabajadores han realizado paros por la reivindicación de sus derechos humanos laborales, como es el caso de los maestros en el Distrito Federal, Michoacán, Guerrero, por mencionar algunos ejemplos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 378/2001 en el que se le planteó la inconstitucionalidad del numeral 101 en mención, en cuanto a la exigibilidad del requisito de calificación de la huelga, determinó:

... si la norma constitucional que se considera infringida, esto es el artículo 123, apartado B, fracción X, facultó al legislador ordinario para que en la ley respectiva fijara los requisitos necesarios a efecto de que el derecho de huelga reconocido a los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal tuviera eficacia plena, y en ejercicio de esa facultad se estableció como requisito la calificación de la legalidad o ilegalidad de la huelga por parte del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es inconcuso que los preceptos impugnados, especialmente el artículo 101 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, no contravienen el referido precepto de la Carta Magna. No resulta óbice a lo anterior, la circunstancia de que el Sindicato quejoso

invoque también la infracción al Convenio Número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho Sindical, en atención a que su invocación se hace de manera genérica, únicamente en cuanto a instrumento tutelador de la libertad sindical, pero en modo alguno hace referencia expresa a alguno de sus preceptos.

El Máximo Tribunal pareciera insinuar que el precepto en cuestión es inconstitucional, pero la falta de argumentos por el recurrente le impidió atender a la norma internacional obligatoria para nuestro país estatuido en el Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo. Al no existir antecedente de una sola huelga legal en el régimen burocrático, por los requisitos exigidos en la ley reglamentaria, lleva a sostener que para los trabajadores al servicio del Estado es imposible de ejercer este derecho constitucional.

Sin embargo, por la vía de los hechos se ejerce la llamada huelga constitucional, en forma de los paros, las movilizaciones. Ha sido ejercida a tal grado, que las estadísticas de las luchas obreras en cuanto a las movilizaciones de los trabajadores al servicio del Estado vienen ocupando desde hace muchos años la agenda central, ya sea en la expresión del servidor público regido por el apartado B o en la de los servidores públicos regidos por el apartado A, universitarios, organismos descentralizados.

El reto es decidir si se continúa por la vía de la simulación en la que el texto legal subsiste por un lado, y la realidad por el otro, o reconocer el derecho de los trabajadores al servicio del Estado para ejercer el derecho constitucional de huelga, con acotaciones razonables

que tomen en cuenta los derechos de la comunidad, que puede ser afectada particularmente en servicios públicos, y que, en todo caso permitan que la autoridad intervenga de manera eficaz y expedita para dirimir a quién corresponde la razón en caso de esa naturaleza. Nuestra sugerencia es que se libere la posibilidad del ejercicio de huelga, se preserven los derechos esenciales de la comunidad y se contemple el arbitraje obligatorio después de un periodo de huelga, a fin de que una autoridad imparcial decida y resuelva el conflicto.

Este capítulo nos deja un conjunto de interrogantes que convendría desahogar en un diálogo con los sectores involucrados. En primer lugar, el alcance de los servicios esenciales atendiendo a la experiencia en otros países, a los señalamientos de la Organización Internacional del Trabajo y a la realidad mexicana. Existe en esta materia un antecedente en la Ley de Instituciones de Crédito, por lo que se refiere a los trabajadores de la banca y las derivadas de los conflictos específicos que se han generado en algunos sectores, particularmente, en el área de comunicaciones, el sector eléctrico y aéreo. La cuestión es superar la simulación en la que se habló de un derecho y en la práctica esté totalmente cancelado, sino reconocer el derecho, pero a su vez establecer claramente que en caso de conflicto, no se puede colocar a la comunidad contra la pared. Establecer también mecanismos de impartición de justicia eficaces para que se preserven los derechos de los trabajadores huelguistas.

Otro tema es la duración de la huelga para efectos de que la autoridad dicte una solución. Un primer criterio es que se considere un

periodo corto, acompañado de una dinámica de función conciliatoria, e incluso la posibilidad de arbitrajes privados, experiencia poco explorada en nuestro país en materia laboral, aunque ha avanzado mucho en otras materias; obviamente dependerá de la confianza que exista en este tipo de instancias o de solución de conflictos.

3.6.2. Procedimiento de Huelga

El procedimiento de huelga se encuentra previsto en los numerales 100-107 de la ley burocrática.

De la interpretación de los referidos artículos se advierte que:

- A. Los trabajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje su pliego de peticiones, con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga.
- B. El Presidente correrá traslado, con la copia de ellos, al funcionario o funcionarios de quienes dependa la concesión de las peticiones, para que resuelvan en el término de diez días, a partir de la notificación.
- C. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá dentro de un término de setenta y dos horas, si ésta es legal o ilegal.
- D. Si la huelga es legal:
 - Procederá a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.

- Vencido el plazo de diez días a que se refiere el artículo 95 de la ley burocrática, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores.
- Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento referido, el tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado.

E. Si el tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal:

- Prevedrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión.
- Quedarán cesados por este solo hecho, sin responsabilidad para los titulares, los trabajadores que hubieren suspendido sus labores.

F. La huelga será declarada ilegal y delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o cuando se decreten en los casos del artículo 29 constitucional.

G. En tanto que no se declare ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, el tribunal y las autoridades civiles y militares deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías y prestándoles el auxilio que soliciten.

De lo anterior, podemos decir que si el tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal prevendrá a los trabajadores que en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa de cese y dictará las medidas que estime necesarias para evitar la suspensión, cesando, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, a los trabajadores que hubiesen suspendido sus labores.

En caso de que la huelga se declare legal por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, hubiere transcurrido el término de diez días a que refiere el artículo 100 de la ley burocrática y no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores, fijando siempre el tribunal, a petición de las autoridades correspondientes, el número de los trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores a fin de que continúen realizando aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública.

3.6.3. Servicios esenciales

La paralización de los servicios esenciales para el desenvolvimiento de la colectividad acarrea un riesgo grave para la economía de un país; por ello el Estado procura evitar tal circunstancia dictando ordenamientos limitativos del derecho de huelga con el objeto de asegurar la prestación del servicio.

En la Constitución Mexicana no se encuentran regulados los servicios esenciales, el único antecedente que se tiene como referencia se encuentra previsto en la Ley Federal del Trabajo en el artículo 925, en el que se estatuye:

Para efectos de este capítulo, se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transporte, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los

de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios, y los de alimentación, cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre y cuando en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio.

Del anterior precepto se advierte que de la legislación laboral de nuestro país se refiere a los servicios públicos, no así a los esenciales.

Se entiende como servicio público a la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares.¹⁰⁴

Por lo tanto, la suspensión parcial o total de cualquiera de los servicios públicos trae como consecuencia graves trastornos sociales. La huelga como la suspensión legal de la prestación de un servicio, subordina el funcionamiento de éste, a la satisfacción de una necesidad colectiva a los intereses particulares de los agentes. El tratadista en derecho Acosta Romero considera que por respetables que sean esos intereses particulares no pueden prevalecer sobre el interés general representado por el servicio público. El régimen del servicio público se fundamenta sobre la supremacía del interés general.

¹⁰⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, *op.cit.*, p.326.

Ahora bien, a efecto de solucionar los conflictos que se presentan cuando ocurre una huelga en los servicios públicos, la autoridad laboral ha recurrido, en algunos casos, a la aplicación de los artículos 935 y 936 de Ley Federal del Trabajo, en otros y sólo tratándose de servicios de transporte, al artículo 112 de la Ley General de Vías de Comunicación, que permite se decrete la requisa de los bienes de la empresa sujeta a huelga.

La requisa es entendida como el acto unilateral de la administración pública, consistente en posesionarse de bienes de los particulares o en exigirles la prestación de un trabajo para asegurar el cumplimiento de algún servicio público, en casos extraordinarios y urgentes.¹⁰⁵

Al decretarse la requisa se garantiza que se sigan prestando los servicios públicos, sin que ello sea óbice para que los trabajadores huelguistas y la empresa continúen sus pláticas para llegar a un arreglo final. Un ejemplo de uso de requisa por la autoridad fue la huelga acordada por los trabajadores de Aeroméxico en el año 2000.

Con relación al tema en estudio, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 109 refiere:

Al resolverse que una declaración de huelga es legal el tribunal a petición de las autoridades correspondientes fijará el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión

¹⁰⁵ PINA, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 5ª edición, México, Porrúa, S.A., 1976, p. 332.

perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública.

En la ley burocrática tampoco se hace se hace referencia en forma expresa al concepto de servicios esenciales; sin embargo, el legislador sí consideró que existen algunos servicios públicos cuya suspensión debe evitarse. Los parámetros proporcionados en la ley para saber qué servicios no deben suspenderse son precisamente las consecuencias que traería consigo la suspensión de las labores. En la norma se establecen tres condiciones: a) la afectación a la estabilidad de las instituciones, b) la afectación a la conservación de las instalaciones o c) un peligro para la salud pública.

La Organización Internacional del Trabajo, define los servicios esenciales como aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población en toda o parte de la población,¹⁰⁶ esto es, el ejercicio de los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos.

Es por ello que la huelga en los servicios esenciales representa un ejercicio de equilibrio entre el reconocimiento de la eficacia que debe conservar este instrumento básico de las relaciones colectivas de trabajo y la satisfacción de ciertas necesidades del individuo y la comunidad; pues se trata de un derecho que tiene un sujeto pasivo determinado, el patrón o empleador y sujeto pasivo indeterminado, los usuarios de los servicios públicos esenciales a la comunidad, ya que

¹⁰⁶ COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT, *op. cit.*, p. 126.

ambos representan los intereses que deben ser protegidos.¹⁰⁷ Por ello, las fórmulas que se han observado, han sido las de la autorregulación de las limitaciones a través de los estatutos sindicales; la regulación convencional entre las partes; por regla general por la vía de los pactos normativos de condiciones de trabajo o la inclusión en normas constitucionales que obligan a reglamentaciones legales o administrativas y a una exigente labor de interpretación integradora de los Tribunales Constitucionales de Amparo.

La OIT recomienda que los empleados públicos deben gozar del derecho a organizarse, igual que otros trabajadores, conforme al principio de la libertad de asociación. Pero el derecho de huelga sin restricciones, sólo a los empleados públicos que participan en empresas industriales o comerciales propiedades del Estado. Puede no reconocerse a quienes ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado. Entre estos pueden incluirse los miembros del Poder Judicial y funcionarios que trabajen en la administración de justicia.

Dada la distinción anterior, cualquier restricción legislativa deberá definir con la mayor claridad y detalle posible la categoría de empleados públicos cuyo derecho de huelga ha de ser restringido. La determinación puede hacerse sobre la base de: a) la naturaleza de las tareas realizadas por los trabajadores, y b) el posible impacto de la interrupción de dicho servicio en caso de huelga.

¹⁰⁷ POTOBSKY, Von, cit. KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, *op. cit.*, p. 217.

Al interpretar la libertad de asociación, los órganos de control de la OIT han considerado que está permitido limitar o prohibir el derecho de huelga con relación a los servicios cuya interrupción puede poner en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de la totalidad o parte de la población. La legislación puede establecer una definición general, dejando en manos de la autoridad pública o los tribunales la interpretación en casos específicos. También puede definir un procedimiento, incluso con la participación de organizaciones de empleadores y trabajadores, para determinar si una actividad se puede considerar como servicio esencial. En ocasiones la legislación incluye una lista de las actividades que se consideran servicios esenciales y en los cuales no se permite la suspensión del trabajo.

Los referidos órganos de control de la OIT han considerado que cuando el derecho de huelga esté sujeto a restricción o prohibición, los trabajadores afectados deben disfrutar de garantías compensatorias, tales como procedimientos de conciliación y mediación que, en caso de que se llegase a un punto muerto en las negociaciones, abrieran paso a un procedimiento de arbitraje que gozase de la confianza de los interesados. Las partes deben poder participar en la determinación y puesta en práctica del procedimiento, el cual corresponde ofrecer suficientes garantías de imparcialidad y rapidez, ser vinculante para ambas partes y ser aplicado rápida y plenamente.¹⁰⁸

La regulación constitucional de algunos países, en los que no se incluye al Estado Mexicano, por lo que a este tema se refiere, tienen

¹⁰⁸ www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch5.htm. Consulta:30-11-2009.

como modelo principal el artículo 28-2 de la Constitución Española de 1978, en el que se reconoce, por una parte, el derecho de huelga y, por otra, indica que se debe asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales. De lo que se concluye que la huelga en el servicio esencial incide sobre la huelga y sobre el propio servicio limitándose recíprocamente; éste queda reducido a lo indispensable y aquélla ve también mermado el número de sus participantes.

Como ejemplos de autorregulación pactada o convencional en los servicios públicos tenemos como antecedentes que en 1938 se emitió un acuerdo al respecto en Suecia, Australia, Canadá y Nueva Zelanda, en 1989 se emitió una ley sobre huelgas en Brasil, y en 1990 el decreto dos mil ciento ochenta y cuatro en Argentina sobre el derecho de huelga en los servicios esenciales.

La razón de establecer reglas particulares para la huelga en los servicios esenciales no radica en la naturaleza del vínculo de los prestadores del servicio (funcionarios públicos, personal regido por un estatuto administrativo) ni tampoco en que la naturaleza del servicio esencial sea la de servicio público. No es la presencia del elemento público y, en definitiva, el *imperium* de las administraciones lo que justifica el tratamiento singular de la huelga en los servicios esenciales, sino la necesidad social de asegurar en lo indispensable los derechos ciudadanos básicos que dependen de tales servicios, en situaciones de huelga.

Así, tenemos que el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, incluso de prohibiciones, cuando se trate de la función pública o de los referidos servicios esenciales, en la medida en que la huelga pudiera causar graves perjuicios a la colectividad nacional y a condición de que esas restricciones vayan acompañadas de ciertas garantías compensatorias.

Sin embargo, cabe destacar que la Organización Internacional del Trabajo, a través de la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones (CEACR) relativos a México, en la publicación 2007, pide al gobierno tome las medidas necesarias a fin de modificar las disposiciones legislativas como son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la ley reglamentaria de la fracción XIII bis a efecto de ponerlas de conformidad con el Convenio 87, pues con relación al tema que nos ocupa, señaló:

3. Derecho restringido de huelga de los funcionarios públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado. La comisión recuerda que desde hace numerosos años formula comentarios sobre las siguientes cuestiones: (...) la Comisión subraya que la prohibición del derecho de huelga sólo es admisible en el caso de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, y en los servicios esenciales (aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población) entre las cuales no se encuentran los servicios bancarios. (...) ii) la exigencia para declarar la huelga de las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia pública afectada (la fracción II, del artículo 99 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). La Comisión toma nota de que el gobierno manifiesta que la suspensión de los servicios de los servidores públicos podría traducirse en una afectación generalizada a los ciudadanos, por lo que no sería conveniente

aplicar las mismas reglas que para los trabajadores en general. Al respecto, la Comisión recuerda que las modalidades de escrutinio y las mayorías exigidas no deberían ser tales que el ejercicio del derecho de huelga resultase, en la práctica, muy difícil, e incluso imposible. En estas condiciones, la Comisión insta al gobierno a que tome las medidas necesarias para modificar lo dispuesto en el artículo 99, fracción II (podría por ejemplo preverse exigir solamente una mayoría simple de los votos emitidos para poder declarar la huelga). La Comisión pide al gobierno que el informe en su próxima memoria incluya sobre todo la medida adoptada a este respecto.

De lo dispuesto por el Convenio 87, aunado a la recomendación transcrita, que el gobierno debe atender por provenir de la Organización Internacional del Trabajo, son elementos que se deben tener presentes para una reforma del artículo en cuestión.

Pero con independencia de ello, la huelga es un derecho constitucional de los trabajadores al servicio del Estado, esto es, que su fuente de reconocimiento normativo merece la más alta expresión legislativa. Al ser la Constitución la piedra angular del ordenamiento jurídico en un Estado democrático de derecho, que entre otras significaciones, tiene la de legitimar medios de defensa a los intereses de los grupos y los estratos de la población socialmente dependientes, entre los que encuentra el de otorgar reconocimiento constitucional a un instrumento de presión que la experiencia secular ha mostrado ser necesario para la afirmación de los intereses de los trabajadores en los conflictos socioeconómicos, conflictos que el Estado social no puede excluir, pero a los que sí puede y debe proporcionar los adecuados cauces institucionales, como lo refiere Carlos Palomeque López.

Consecuentemente, en razón de que un sindicato sin derecho del ejercicio de huelga quedaría, en una sociedad democrática, privado prácticamente de contenido, y que el ejercicio del derecho de huelga forma parte del contenido esencial de la libertad sindical, no cabe duda de que el derecho de sindicación de los empleados públicos se ve desprovisto de buena parte de su sentido sin el derecho de huelga, razones por las cuales el Alto Tribunal debió declarar inconstitucional el numeral 101 multialudido a fin de recuperar un derecho fundamental de estos trabajadores.

No se soslaya que ningún derecho constitucional es un derecho ilimitado. Como todos, el de huelga, ha de tener límites, que derivan no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino con otros bienes constitucionalmente protegidos, de ahí la importancia de regular en la legislación mexicana qué se entiende por servicios esenciales, el mantenimiento de éstos, la proporcionalidad entre la protección del interés de la comunidad y la restricción impuesta al ejercicio del derecho de huelga, duración, entre otros. Pero la introducción de limitaciones o condiciones de ejercicio del derecho siempre estarán sujetas a que no se rebase el contenido esencial de la huelga.

3.7. Administración de Justicia (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje)

El derecho burocrático, tanto en México como en otros países, ha dado lugar al surgimiento de instancias encargadas de dirimir los litigios derivados de su aplicación. En nuestro país existe el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuyos antecedentes datan de la legislación emitida en 1938 con la creación de los denominados comités de conciliación en cada entidad federativa, y como segunda instancia un Tribunal de Arbitraje, integrados a partir de 1941. Este Tribunal de Conciliación resulta ser una instancia colegiada, con un representante del gobierno, un representante de los sindicatos burocráticos afiliados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y finalmente, un representante que en calidad de árbitro que funge como presidente y que es nombrado por los dos mencionados representantes. El Presidente de la República es quien designa a un magistrado para que funja como presidente del tribunal.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es un órgano de Estado, de carácter administrativo, con facultades jurisdiccionales dotado de autonomía para dictar resoluciones.

La constitución de este tribunal se encuentra prevista en la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, que establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y del Distrito Federal serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria. La integración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra prevista en el artículo 118 de la ley burocrática.

Artículo 118. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será colegiado, funcionará en Pleno y en Salas, se integrará cuando menos con tres Salas, las que podrán aumentarse cuando así se requiera. Cada Sala estará integrada por un Magistrado designado por el Gobierno Federal, un Magistrado representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un Magistrado tercer árbitro, que nombrarán los dos primeros y que fungirá como Presidente de Sala.

Además de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, en las capitales de las entidades federativas podrán funcionar las Salas Auxiliares del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que el Pleno considere necesarias, integradas en igual forma que las Salas.

El Pleno se integrará con la totalidad de los Magistrados de las Salas y un Magistrado adicional, designado por el Presidente de la República, que fungirá como Presidente del propio tribunal.

La competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra prevista en el artículo 124 de la ley del apartado B de la Constitución Federal.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para:

- I.- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores.
- II.- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores a su servicio;
- III.- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación del mismo;
- IV.- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- V.- Efectuar el registro de las Condiciones Generales de Trabajo, Reglamentos de Escalafón, Reglamentos de las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene y de los Estatutos de los Sindicatos.

Como ya se mencionó líneas arriba, de acuerdo al artículo 118 de la ley burocrática, el Tribunal Federal se compone actualmente de cuatro Salas, y a su vez, cada una de ellas se integra por un magistrado que es designado por el Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y un magistrado tercer árbitro, que nombran los dos primeros y que funge como Presidente de la Sala.

Sin embargo, al determinar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número P./J. 43/99, que era inconstitucional el artículo 68 de la ley burocrática que estatuye una sola federación, la constitución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se ve cuestionada, puesto que no existe un procedimiento mediante el cual se debe elegir al tercer integrante de dicho tribunal.

Tal cuestión fue objeto de pronunciamiento en el amparo en revisión A.R. 409/2008 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al confirmar la resolución del Juez Antonio Rebollo Torres, quien declaró inconstitucional el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como se verá más adelante en el capítulo cuatro, en el punto 4.5.

Resulta importante resaltar que con la creación de la nueva Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos FEDESSP, se crearon cuatro salas en el Tribunal Federal más a las existentes, las cuales a la fecha no han entrado en funciones.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que como ya se ha señalado tiene una composición especial ha tenido cambios a partir del último criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (A.R. 409/2008) que cuestiona en su integridad el monopolio que ha venido efectuando la FSTSE y la designación de los representantes obreros.

No cabe duda que el tema de la justicia laboral es fundamental para definir la calidad de un sistema de libertad sindical burocrática; esta justicia laboral, que no es imparcial, se encuentra condicionada por factores reales de poder, como puede ser la presencia del propio Estado a través del ejecutivo federal. En la práctica se generan muchos obstáculos para el ejercicio práctico.

En nuestro país existe un tribunal formalmente integrado por tres representantes, uno por parte de los trabajadores, otro por parte del Estado y uno más por acuerdo de los tres, aun el hecho de que los representaciones obreras provengan de la decisión de la federación de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, y recientemente de la FEDESSP constituye una restricción a la representatividad por parte de los servidores públicos, por la simple razón de que estas federaciones no necesariamente reflejan la voluntad general de los trabajadores al servicio del Estado. Hay grandes sectores de trabajadores que no están incluidas en esta federación, pensemos, por ejemplo, los trabajadores de la Banca de Desarrollo que no tienen representación alguno.

Cuadro 13. Cambios jurídicos en algunas de las instituciones de derecho burocrático del Apartado B constitucional

INSTITUCIÓN	ANTES	AHORA
Registro sindical	Sindicación única.	Pluralidad sindical (conforme a la jurisprudencia).
Condiciones generales de trabajo	La fijación de las condiciones de trabajo se realizaba oyendo al sindicato.	El artículo 87 establece que será tomando en cuenta la opinión del sindicato a efecto de determinar las condiciones de trabajo.
Federación de Sindicatos	Sólo la FSTSE.	Pluralidad de federaciones (FSTSE y FEDESSP, conforme a la jurisprudencia).
Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje	Cada Sala se integraba por un magistrado designado por el Gobierno Federal, un magistrado representante de los trabajadores, designado por la FSTSE y un tercer magistrado nombrado por aquéllos.	El magistrado representante de los trabajadores es designado por la FSTSE y la FEDESSP (conforme a la jurisprudencia).*

*Elaboración propia.

A nuestro juicio, en la vía de transitar hacia un sistema profesional de trabajo burocrático, sería conveniente contemplar la existencia de órganos de justicia imparcial sustentada en criterios de alto profesionalismo, más que en una representación gremial que no garantiza necesariamente un desempeño profesional. Las propias características de algunos de los representantes ha demostrado que se atienden más a criterios de orden político que de orden profesional; buena parte de los funcionarios que ocupan estos cargos devienen a la función de actividades distintas.

Enseguida se presenta un cuadro comparativo del análisis de las principales diferencias en materia colectiva entre el apartado A y B del artículo 123 constitucional.

Cuadro 3. Diferencias entre las instituciones de derecho colectivo dentro de los apartados A y B constitucionales

Institución	Trabajadores sujetos al régimen del apartado A del artículo 123 constitucional	Trabajadores sujetos al régimen del apartado B del artículo 123 constitucional
Registro sindical	Requisitos: I. Copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva; II. Una lista con el número, nombres y domicilios de sus miembros y con el nombre y domicilio de los patrones, empresas o establecimientos en los que se prestan los servicios; III. Copia autorizada de los estatutos; y IV. Copia autorizada del acta de la asamblea en que se hubiese elegido la directiva.	Requisitos: I. El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación; II. Los estatutos del sindicato; III. El acta de la sesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquélla; y IV. Una lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres, de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador. V. Que no existe otra asociación sindical dentro de la dependencia de que se trate y que la peticionaria cuenta con la mayoría de los trabajadores de esa unidad.
Negociación colectiva	Contrato colectivo (acuerdo de voluntades tanto del patrón como del sindicato de trabajadores).	Condiciones generales de trabajo (Fijadas por la dependencia, tomando en cuenta la opinión del sindicato).
Huelga	Para que proceda la huelga se requiere a) Que la huelga tenga por objeto alguno o algunos de los propósitos que señala el artículo 450 de LFT (obtener la celebración de un contrato colectivo, exigir el cumplimiento del contrato colectivo, etc; b)	Para que proceda la huelga se requiere: a) El cumplimiento de los requisitos que determine la ley, con la aprobación de las dos terceras partes de

	Que la suspensión se realice por la mayoría de los trabajadores de la empresa o establecimiento.	los trabajadores; y b) la violación de manera general y sistemática de derechos constitucionales.
Sindicato	Los sindicatos de trabajadores pueden ser: I. Gremiales, los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad; II. De empresa, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una misma empresa; III. Industriales, los formados por trabajadores que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial; IV. Nacionales de industria, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una o varias empresas de la misma rama industrial, instaladas en dos o más Entidades Federativas; y V. De oficios varios, los formados por trabajadores de diversas profesiones. Estos sindicatos sólo podrán constituirse cuando en el municipio de que se trate, el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte. (Artículo 360 LFT). Los sindicatos de patrones pueden ser: I. Los formados por patrones de una o varias ramas de actividades; y II. Nacionales, los formados por patrones de una o varias ramas de actividades de distintas Entidades Federativas. (Artículo 361 LFT).*	Sindicación única.
<i>*Elaboración propia.</i>		

3.8. Quejas internacionales en materia colectiva

El examen de las quejas internacionales es una tarea que ha sido resuelta por la Organización internacional del Trabajo de conformidad con una decisión tomada inicialmente por el Consejo de Administración. Hoy en día existen tres organismos llamados a conocer las quejas por violación de la libertad sindical presentadas a la OIT: el Comité de Libertad Sindical, creado por el Consejo de Administración,

el propio Consejo de Administración y la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.¹⁰⁹

Cuando se examina una queja, el Comité tiene en cuenta la situación del país, atendiendo a factores como la historia de las relaciones del trabajo en la administración pública, el entramado social y el contexto económico. Los principios de libertad sindical se aplican indistintamente y sin distinciones a los países. El gobierno contra el que se le presenta una queja no puede decidir unilateralmente si las cuestiones planteadas en una queja están relacionadas con el derecho penal o el ejercicio de los derechos sindicales. Compete al Comité pronunciarse sobre el particular tras haber examinado todas las informaciones disponibles.¹¹⁰

Las quejas presentadas ante la OIT, ya sea directamente, o por intermedio de las Naciones Unidas, deben emanar de organizaciones de trabajadores, de empleadores, o de gobiernos. Las alegaciones sólo serán admisibles si son presentadas por una organización nacional directamente interesada en la cuestión, por organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores que tengan estatuto consultivo ante la OIT, o si emanan de otras organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores, cuando se refieran a cuestiones que afecten directamente a las organizaciones afiliadas a dichas organizaciones internacionales. Estas quejas pueden ser

¹⁰⁹ COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT, *La Libertad Sindical*, Recopilación de decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición, Ginebra, 2006, p. 249.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 251.

presentadas con independencia de que el país de que se trate haya o no ratificado los convenios sobre libertad sindical.

Las quejas deben ser presentadas por escrito, debidamente firmadas por el representante de un organismo facultado para presentarlas, y deben ir acompañadas, en la medida de lo posible, de pruebas en apoyo de las alegaciones relativas a casos precisos de violación de los derechos sindicales. Cuando el Comité conoce, sea directamente, sea por intermedio de las Naciones Unidas, de simples copias de comunicaciones dirigidas por organizaciones a terceros, ha estimado que esas comunicaciones no constituían un recurso formal y no requerían acción alguna de su parte. Las quejas provenientes de asambleas o reuniones que no constituyen organizaciones con existencia permanente no son admisibles, ni tampoco las de organizaciones definidas, con las cuales es imposible mantener correspondencia, sean porque sólo tienen una existencia temporal o porque no se conoce la dirección del remitente.¹¹¹

La OIT ha realizado diversos pronunciamientos en relación al derecho burocrático mexicano, algunos de ellos son:

En la ejecutoria que dio origen a la tesis del voto secreto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacó como se vio anteriormente, que aun cuando diversos convenios emitidos por la OIT, entre los que se ubica el Convenio número 98, no han sido ratificados por el Estado Mexicano, sin embargo, por el simple hecho de ser nuestro país miembro se encuentra obligado a fomentarlos; lo anterior es así porque conforme al

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 253 y sig.

artículo 2º de la declaración relativa a los principios fundamentales en el trabajo, emitida por la Organización Internacional del Trabajo el 18 de junio de 1998, los miembros de dicha organización aún cuando no ratifiquen los convenios adoptados por la propia organización están comprometidos a respetar y promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales objeto de los mismos.

La Comisión de expertos de la Oficina Internacional de Trabajo ha realizado diversas recomendaciones al Gobierno Mexicano relativas a que no deben existir disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en las que se advierta la prohibición de que coexistan dos o más sindicatos como tales en el seno de una misma dependencia del Estado, o que los afiliados dejen de formar parte del sindicato al que se haya afiliado, la reelección dentro de los sindicatos, que los sindicatos de funcionarios se adhieran a organizaciones sindicales obreras o campesinas; la extensión de las restricciones aplicables a los sindicatos en general, en la referente a una única Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; la imposición en la legislación del monopolio sindical de la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, la comisión ha tomado nota de que el derecho sindical en México está consagrado en la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución, en donde se consigna sin limitaciones de ninguna índole el derecho de los trabajadores de asociarse y que el espíritu de la libre sindicación establecido en dicho precepto que tiene un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador de asociarse y reconoce un derecho colectivo para la conformación de sindicatos. Algunas de esas recomendaciones han fructificado, en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado inconstitucional los artículos 68 y 76 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado que ordenaban la sindicalización única y una sola federación de sindicatos como se ha visto en capítulos anteriores.

Asimismo, la Comisión de Expertos ha solicitado al Gobierno Mexicano modifique el artículo 75 de la referida ley, a efecto de que éste respete lo resuelto por la Suprema Corte en su jurisprudencia número CXVII/2000, para que sea tomada en cuenta la reelección de los dirigentes de los sindicatos.

En relación al derecho que se ha restringido a los funcionarios públicos de llevar a cabo una huelga, en virtud de que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado es importante destacar que los trabajadores sólo pueden hacer uso de ese derecho respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del artículo 123 de la Constitución.

En relación a la exigencia para declarar la huelga de las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia pública afectada, la citada comisión ha tomado nota de que el Gobierno Mexicano manifieste que la suspensión de los servicios de los servidores públicos podría traducirse en una afectación generalizada a los ciudadanos, por lo que no sería conveniente aplicar las mismas reglas que para los trabajadores en general. Al respecto la mencionada comisión señala: se recuerda que las modalidades de escrutinio y las mayorías exigidas no deberían ser tales que el ejercicio del derecho de huelga resultase en la práctica muy difícil, e incluso imposible. En tales condiciones se insta al Gobierno Mexicano para que se tomen las medidas necesarias para modificar lo dispuesto por el artículo 99, fracción II, de la ley burocrática.¹¹²

A continuación se presenta un cuadro referente a las quejas en materia burocrática presentadas ante la OIT

Cuadro 4. Quejas internacionales en materia burocrática

Queja	Tipo de análisis
CASO 1844. Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.	Cancelación del registro del sindicato e injerencia en la constitución de un nuevo sindicato. Recomendación 1995. Recordar al gobierno que los trabajadores al servicio del Estado deben también tener el derecho a constituir las organizaciones sindicales de su elección y de afiliarse; las autoridades deben abstenerse de toda intervención que

¹¹² CEACR, Observación individual sobre el convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, México, 2007. Consulta: 05-2009.

	tienda a limitar este derecho.
Caso 1974 Sindicato Único de los Trabajadores al Servicio del Estado, Municipios e Industrias de carácter estatal de Nayarit (SUTSEN)	Despido de los dirigentes sindicales, campaña antisindical. Recomendación mayo de 1999. Se reintegre a los despedidos a su trabajo sin pérdida de salarios y se les permita ejercer su derecho de asociación.
Caso 2247 Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.	Injerencia del empleador en la vida sindical, allanamiento del local, cancelación de licencias sindicales y reconocimiento de un comité ejecutivo sindical electo irregularmente. Recomendación enero de 2003. Se consideró era un conflicto intersindical por lo que no requería mayor examen.
Caso 2536 Sindicato Estatal de Trabajadores de Puebla Independiente (SETEP).	Ante la negativa del registro sindical, se violentó el derecho de asociación. Recomendación: septiembre-2006. Se pide al gobierno que tomen medidas para modificar la legislación poblana para que respete la libertad sindical y de seguimiento.
Caso 2541 Federación General de Trabajadores del Estado y sus municipios, Jalisco (FGTEM).	Demandaron por irregularidades en el proceso de elección del representante del trabajador en la Jura Local de Conciliación y Arbitraje del Estado, corporativismo, injerencia estatal y disminución sindical. Recomendación: diciembre de 2006. Se determinó que al no agotarse las instancias nacionales, se determinó que el caso no requería mayor examen.*
*Elaboración propia.	

3.9. Panorama actual

Como se ha destacado, el derecho colectivo del trabajo tiene como cimientos la coalición de trabajadores y la acción colectiva de éstos, expresada en la huelga, que es defensa y enfrentamiento a los intereses de los dueños de las fábricas o empresas. El convenio colectivo es el acuerdo de paz entre quienes tienen intereses

controvertidos y en el cual la solidaridad de clase es la amalgama con la que se construye el cambio.

Así pues, este derecho se encuentra destinado a establecer, por un método peculiar, la protección del trabajo humano dependiente y, como consecuencia, la protección a la persona humana en su actividad profesional por vía indirecta, mediante la mediación del grupo social, que incluso, es reconocido por el orden social.¹¹³

La historia de la organización de los trabajadores del Estado ha sido complicada. Tres temas han determinado su desarrollo laboral:

- a. El relacionado con la existencia de su relación laboral (el ser o no, reconocido como trabajador).
- b. El de la estabilidad en el empleo.
- c. El de la vigencia plena o limitada de sus derechos colectivos.¹¹⁴

Su condición de servidores del Estado, y encontrarse en medio de los vaivenes políticos que se dan en los cambios de la administración, ha generado sobre su situación, una serie de interpretaciones los distinguen del resto de los trabajadores, lo que es motivo del tratamiento especial que reciben.

¹¹³ BOUZAS ORTIZ, José Alonso, *Derecho colectivo y procesal del trabajo*, México, iure editores, 2006, p. 13.

¹¹⁴ ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, *La legislación burocrática: una suma de apartados de excepción*, fragmento de la conferencia expuesta en el Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo 1990, Puebla, México, 1990, p. 10.

A pesar de ese trato diferenciado, de los múltiples conflictos laborales que presenciamos en los últimos años, sobresalen los generados por los trabajadores al servicio del Estado en sus distintos ámbitos, sector central y paraestatal.

Tanto en el sector productivo, como de los servicios, se manifiesta un constante reclamo expresado en movilizaciones por los salarios, respecto a compromisos laborales y sobre todo, exigencias de democracia y libertad sindical. Los casos abundan: Urumex-Sutin, Dina, Fundidora Monterrey, Sidemex, Diconsa, Fertimex, Ruta 100, Cananea o trabajadores de la educación.

Aunque prevalece aún la desarticulación, desmovilización y desinterés de grandes sectores que consideran imposible la democracia en sus sindicatos.

La mayoría de los derechos laborales sólo pueden hacerse efectivos a través del representante sindical legalmente reconocido, por lo que la posibilidad de reclamar derechos individualmente, es limitada.

La libertad sindical de los trabajadores es prácticamente inexistente en sus tres dimensiones, es decir, frente al Estado, frente al patrón, y en la vida interna de las organizaciones.

Las organizaciones sindicales independientes denuncian que el Estado limita la existencia y desarrollo de las organizaciones, a través

del control del registro sindical y de la autorización periódica a las directivas sindicales para contar con personalidad jurídica.

Para muchos trabajadores su primera relación contractual con un patrón la realizan a través de contratos colectivos de trabajo o condiciones generales de trabajo, en los que nunca participan, ni conocen.

En la vida interna impera en la mayor parte de las organizaciones sindicales, la práctica de la antidemocracia. Pocas organizaciones celebran asambleas para elegir a sus representantes y cuando lo hacen, por lo general es a través de delegados que no han sido designados libremente. El mecanismo de elección indirecta permite dilucidar las tácticas antidemocráticas, en virtud de que sólo se tienen por acreditados aquéllos delegados que aseguren la continuidad de la política del comité en funciones.¹¹⁵

Arturo Alcalde Justiniani señala que partiendo del análisis sobre las distintas disposiciones jurídicas y las prácticas laborales en el sector de los trabajadores del Estado, puede identificarse:

- a) Una gran diversidad de ordenamientos legales, distintos entre cada grupo de trabajadores, que nos lleva a identificar hasta ocho tratamientos reglamentarios diferentes.
- b) Un consenso generalizado de que las normas laborales son ineficaces por lo que imperan prácticas producto más de la experiencia, o tendientes a resolver problemas inmediatos, más que a soluciones generales de orden permanente.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 2 y sig.

- c) Una creciente tendencia a reducir los derechos de los servidores públicos, tanto a nivel individual como colectivo.
- d) La presencia de mecanismos corporativos a través de pactos o acuerdos de los sectores empresarial, obrero y gubernamental ha generado una normatividad paralela a la vigente. Estos pactos no se limitan a cuestiones salariales o económicas (pacto de solidaridad o de estabilidad económica), sino que abordan aspectos relacionados con las relaciones laborales en general (acuerdo de productividad).
- e) Una justicia laboral ausente de herramientas eficaces para lograr sus fines, limitada por su falta de autonomía, recursos o medios jurídicos para ejecutar sus resoluciones.

Es por ello que desde la década de los ochenta, con las políticas neoliberales, se han venido agudizando las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos, entre otras causas, por una escasa y deficiente organización gremial, derivada de un precario y débil sindicalismo clasista democrático e independiente.

Entiéndase por neoliberalismo al conjunto de políticas que se orientan a disminuir la intervención del Estado en la economía y proponen el libre comercio como la palanca fundamental del capitalismo. Se considera que las fuerzas del mercado son las que están llamadas a promover el desarrollo económico e, incluso, una nueva distribución de la riqueza, sin la participación de las políticas estatales agrupadas bajo el concepto estado de bienestar que predominaron en el capitalismo de 1945 en adelante. Desde 1980, se

comenzaron a aplicar de manera dispersa las medidas liberales en Europa, en Estados Unidos y en América Latina.¹¹⁶

En esta etapa del neoliberalismo existe un proceso de recomposición gremial, pero esto no es consecuencia de un avance sustantivo del sindicalismo clasista, pues se han perfilado diversas tendencias de naturaleza reformista neocorporativa bajo las siglas de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT). La UNT agrupa especialmente a telefonistas, trabajadores de la salud pública, IMSS y trabajadores universitarios, STUNAM.

Durante el sexenio del Presidente de México, Vicente Fox Quezada, expresamente en las filas del Partido de Acción Nacional (PAN), se impulsó la creación de centrales obreras propias del sindicalismo blanco (patronal) como las Confederaciones Auténtica de Trabajadores (CAT) y Nacional de Agrupaciones Sindicales Mexicanas (CONASIM), así como la Confederación Mexicana Sindical (CSM), que posteriormente integraron la Alianza Sindical Mexicana (ASM). El fortalecimiento del sindicalismo blanco forma parte de una estrategia de los gobiernos neoliberales, especialmente del Partido de Acción Nacional (PAN).

En México la tasa de trabajadores sindicalizados ha oscilado entre el 15% y 16% desde 1995, aunque para el 2009, se habla de alrededor del 10%. El cálculo total de trabajadores sindicalizados

¹¹⁶ AGUILAR GARCÍA, Javier, artículo sobre *el Balance sindical del sexenio*, <http://www.ierd.prd.org.mx/coy136/JAG.htm>. Consulta: 03-2009.

durante el periodo de 1994-1998 fue de aproximadamente 3.5 millones. Para el año 2000 se había incrementado a cuatro millones, el mismo nivel que había en 1989. La mayoría de los trabajadores están adscritos al sindicalismo corporativo o neocorporativo; es decir, la mayoría pertenece a los sindicatos de protección, organizaciones que simulan defender los derechos laborales de los trabajadores.

Por su parte, el desempleo masivo en México se estima cerca de 20 millones de personas en edad de trabajar (población económicamente activa: PEA); la mayoría de ellas subsistiendo en el subempleo o en la llamada economía informal. Más de dos terceras partes, 71% de la nueva fuerza de trabajo incorporada a la población económicamente activa, quedó fuera de la ocupación generada en el sector formal de la economía durante los últimos seis años, de acuerdo a un informe dado a conocer por el Banco de México.¹¹⁷

En la actualidad los sindicatos más grandes del país son el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE); el Sindicato Nacional de Trabajadores del IMSS (SNTIMSS), y el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (SNTMMSRM).

Cuadro 5. México: Tasa de sindicalización sobre la PEA total, 2000-2005 (jurisdicción federal, Apartado A y B)

Año	Población total	PEA	PEA ocupada	Sindicalizados = Apartados A+B	Tasa de sindicalización/ PEA total
2000	97, 483, 412	40,161,500	39, 385,500	4,708,005	10.84
2004	103,999,544	43,398,800	42,306,100	4,315,531	9.94

¹¹⁷ MUNGUÍA HUATO, Román, artículo: *México: El sindicalismo actual*, www.lafogata.org/07latino/latino04/mex.14.1.htm, p.8. Consulta: 03-2009.

2005 ^a	104,966,281	42,818,600	41,320,800	4,356,892	10.17
-------------------	-------------	------------	------------	-----------	-------

Cuadro tomado de la obra de Aguilar García Javier. *La población trabajadora y sindicalizada en México en el periodo de la globalización*, FCE-IIS, México, UNAM, 2005, p. 145-158; Vicente Fox, *V Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 2005. Cifras hasta junio de 2005.

Se destaca que durante el gobierno del ex Presidente Vicente Fox la política sindical se orientó por alcanzar, entre otros, disgregar a la FSTSE y disminuir aún más su poder de negociación, con la creación de otra federación del apartado B del artículo 123 constitucional. Se aprovechó la disputa política entre Elba Esther Gordillo y el dirigente nacional del Partido Revolucionario Institucional, Roberto Madrazo, para impulsar desde el poder público la escisión de la FSTSE y la creación de la FEDESSP, de una parte; y de la otra, la división y disgregación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). Esta tomó cuerpo en Tabasco, a partir del 2004, cuando cerca de diez mil maestros se separaron de la sección veintinueve del sindicato nacional, para crear el Sindicato Independiente de los Trabajadores de la Educación de Tabasco (SITET), mismo que en unos cuantos días recibió del Tribunal de Conciliación y Arbitraje el registro estatal que le dio personalidad jurídica para negociar los salarios y la contratación colectiva.¹¹⁸

En diciembre de 2003, al calor de un fuerte conflicto en el interior del Partido Revolucionario Institucional, entre Roberto Madrazo, el líder del partido, y Elba Esther Gordillo, la coordinadora de los diputados del PRI y lideresa del SNTE, se presentó el rompimiento de la FSTSE. Un grupo de 19 sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, encabezados justamente por el SNTE, decidieron desafiliarse de la

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 10.

FSTSE y formar una nueva federación sindical. Desde luego que la columna vertebral del nuevo organismo sería y es el SNTE, que no sólo es el sindicato más extenso de México, sino el más amplio de Latinoamérica.¹¹⁹

La nueva agrupación adoptó el nombre de Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP). La toma de nota o reconocimiento oficial se le otorgó en marzo de 2005, meses antes de entrar al proceso electoral de julio de 2006. En cuanto a representatividad sindical, la antigua FSTSE se quedó con 746 mil afiliados y la nueva FEDESSP suma un millón 646 mil 688 afiliados.¹²⁰

El órgano de la FEDESSP se integra con cinco presidentes, y para el caso de ser válidos los acuerdos y resoluciones de la Presidencia Colegiada del Comité Ejecutivo Nacional deberán llevar la firma de cuando menos tres de los cinco presidentes. Las votaciones en la Asamblea General (máximo órgano de gobierno en la Federación), sea ordinaria o extraordinaria, se llevan a cabo mediante un voto ponderado en el que el 50% de la votación se dividirá entre el número de organizaciones miembros de la Federación y el otro 50%, entre el número de trabajadores afiliados a dichas organizaciones, de manera que el voto de cada organización tendrá el mismo valor para el 50% de la votación y un valor proporcional al número de trabajadores miembros

¹¹⁹ AGUILAR GARCÍA, Javier, *op.cit.*, pp. 15 y sig.

¹²⁰Cit., AGUILAR GARCÍA, Javier. STPS-DGRA, Base de datos (<http://www.stps.gob.mx/>), 25 de agosto de 2005 (CT, CTM, UNT); *El Universal y La Jornada*, 8 y 17 de marzo de 2005, México (FDSSP); *El Día*, 31 de mayo de 2006, México (ASM); Presidencia de la República (www.presidencia.gob.mx) (ASM), 26 de abril de 2006, México.

de la misma, para el otro 50%; en cualquier caso ninguna organización en la suma de los tipos de votación tendrá más del 37.5% de la votación total. La Comisión Nacional Electoral determinará los porcentajes del voto ponderado, de acuerdo con el registro de miembros que cada organización haya hecho en su incorporación a la Federación.¹²¹

En la FSTSE existen 64 sindicatos, que representan el 80% de los servidores públicos de los cuales 54 de ellos pertenecen a organismos descentralizados.¹²²

Cuadro 6. Sindicatos que operan en cada una de las Secretarías de Estado

SECRETARIAS DE ESTADO	SINDICATO
Secretaría de Gobernación	FSTSE
Secretaría de Relaciones Exteriores	FSTSE
Secretaría de la Defensa Nacional	FSTSE
Secretaría de Marina	FSTSE
Secretaría de Seguridad Pública	FSTSE
Secretaría de Hacienda y Crédito público	FSTSE
Secretaría de Desarrollo Social	FSTSE y FEDESSP
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	FSTSE y FEDESSP
Secretaría de Energía	FSTSE
Secretaría de Economía.	FSTSE y FEDESSP
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	FSTSE y FEDESSP

¹²¹ ESTATUTO DE LA FEDERACIÓN DEMOCRÁTICA DE SINDICATOS DE SERVIDORES PÚBLICOS, artículo 31.

¹²² Con relación al tema que se ha venido estudiando se llevó a cabo el 6 de agosto de 2009 una entrevista con Miguel Ángel Camacho Meléndez, Presidente Colegiado de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP), como parte de la investigación de campo a efecto de completar la investigación documental, quien en esencia señaló: El máximo órgano de la FEDESSP se integra con cinco presidentes. Las votaciones en la Asamblea General (máximo órgano de gobierno en la Federación). La Asamblea General Extraordinaria se celebrará a convocatoria del Comité Ejecutivo Nacional o de las organizaciones que representen cuando menos el 35% del voto ponderado. El sindicato mayoritario es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, quien sólo tiene 33% de la votación del 50% del voto ponderado. El sindicato que firma las Condiciones Generales de Trabajo es el sindicato preexistente, hasta que haya un proceso jurisdiccional. Los sindicatos que nacieron después de la creación de esta federación son coexistentes, y generalmente tienen la minoría de los trabajadores.

En el 2007 se creó el Sindicato Valentín Campa, con aproximadamente 300 trabajadores del Gobierno del Distrito Federal de los cuales aproximadamente el 80% son eventuales. Se les negó el registro y la toma de nota en principio, por lo que hubo que demostrar que realizaban funciones de base, para lo cual acudieron al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), quien en un término de 15 días hábiles les proporcionó las funciones que desarrollan los citados trabajadores, conforme al catálogo de puestos y con esa prueba el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje les otorgó el registro.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes	FSTSE y FEDESSP-
Secretaría de la Función Pública	FSTSE
Secretaría de Educación Pública	FSTSE y FEDESSP
Secretaría de Salud	FSTSE y FEDESSP...
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	FSTSE
Secretaría de la Reforma Agraria	FSTSE y FEDESSP
Secretaría de Turismo	FSTSE
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	FSTSE ¹²³
<p>* En esta Secretaría existen en pesca dos sindicatos, uno pertenece a la FSTSE y el otro a la FEDESSP. En el subsector de pesca existen otros dos sindicatos, uno que pertenece a la FSTSE y otro a la FEDESSP.</p> <p>** En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes existen seis sindicatos. Los Controladores Aéreos, Correos, Telecomunicaciones y Caminos y Puentes pertenecientes a esta Secretaría tienen un sindicato que pertenece a la FEDESSP. En cambio, la Dirección General de Protección y Medicina Preventiva en el Transporte y el Instituto Mexicano de Cinematografía pertenecen a la FSTSE.</p> <p>*** En la Secretaría de Salud, que es de donde proviene el líder de la FSTSE, Joel Ayala Almeida, existen tres sindicatos: uno es preexistente, que significa que existía antes del nacimiento de la FEDESSP y pertenece a la FSTSE. Los otros dos sindicatos son coexistentes, que implica que nacieron después de la nueva federación y uno pertenece a la FSTSE y otro a la FEDESSP.</p>	

La FEDESSP también tiene sindicatos en los siguientes órganos:

- Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (2);
- Procuraduría Judicial del Distrito Federal (2);
- Secretaría de Transporte y Vialidad (2).
- Sindicato Valentín Campa (2);
- Asamblea del Distrito Federal (2);
- Cámara de Senadores (2).

Cuadro 7. Esquema por año de registro de federaciones sindicales

Registro por año	Federaciones de Sindicatos.					Registr o sindical por año
	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)	Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FDSSP)	Federación Nacional de Sindicatos Bancarios (FNSB)	No pertenece a ninguna Fed	Solo con registro sindical	
1939	5					5
1940	4				1	5
1941	5					5
1943	1					1
1944	1	1				2

¹²³ Entrevista de 6 de agosto de 2009 con Miguel Ángel Camacho Meléndez, Presidente Colegiado de la FEDESSP.

1947	1					1
1959	1	2				3
1960	1					1
1965	3					3
1969	2					2
1970		1				1
1971	1					1
1972	1					1
1973	1					1
1976	1					1
1977	2	2				4
1978		2				2
1979		1		1		2
1980	1			1		2
1981	3					3
1982	2		3	1		6
1983	2			1		3
1984	4		1			5
1985	2					2
1986	3					3
1989	2					2
1990	1					1
1991	1					1
1992		1				1
1993	2					2
1995	4					4
1997	2					2
1998	1					1
1999	3					3
2000	1					1
2001	2	1		1		4
2002		1				1
2003	1			3		4
2004	2					2
2005	3	2		2		7
2006	3			1		4
2007	6 y 1 DF			4	1	12
2008	2			1	2	5
2009		1				1

TOTAL= 123 REGISTROS SINDICALES*
--

*Elaboración propia.
Datos obtenidos de la página de internet www.tfca.gob.mx/

En México la representación sindical corre al parejo del concepto de régimen político y de los partidos políticos, así como a las demás

instituciones políticas modernas concernientes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (finales del siglo XIX), como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 8. Centrales y sindicatos nacionales predominantes en México, 2006

Central o corriente sindical nacional	Total	Principales asociados	No. de asociados	No. de agremiados	Sector	Partidos políticos afines
Congreso del Trabajo	1,697,538	CTM	1351	754,286	Privado (A) Jurisd. federal	PRI
		FSTSE	74	746,000	Público (B) Jurisd. federal	
UNT	477,755		30		(A y B) Jurisd. federal	PAN PRI PRD
		SNTIMSS	1	360,000	(A)	
		STRM	1	54,466	(A)	
		STUNAM	1	28,000	(A)	
FSM	90,000		28	90,000	(A y B)	PRD
		SME	1	56,990	(A) Jurisd. federal	
		SITUAM	1		(A) Jurisd. federal	
FDSSP	1,646,688		19	1,646,688	(B) Jurisd. federal	PAN PANAL
		SNTE	1	1,250,000	(B) Jurisd. federal	
ASM	1,200,000		8		(A y B)	PAN
		CAT	1	280,000	Jurisd. federal y local	
		CTSI	1	360,000	Jurisd. federal y local	
		CMS	1	175,000	Jurisd. federal y local	
		CONASIM	1	70,000	Jurisd. federal y local	
		FOSEM	1	35,000	Jurisd. local	
		FOS	1	125,000	Jurisd. local	
		FSEQR	1	65,000	Jurisd. local	
		FTAV	1	55,000	Jurisd. local	

Cuadro tomado de la obra de AGUILAR GARCÍA, Javier, *artículo sobre el Balance sindical del sexenio*, (en línea) <http://ierd.prd.org.mx/coy136/JAG.htm>.

3.10. La legislación laboral burocrática: apartados de excepción.

Conforme a la legislación mexicana, existen diferentes tipos de trabajadores, los del apartado A y los del B del artículo 123 constitucional, y trabajadores que no cuentan con una legislación definida como a continuación se expone:

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encuentra dividida en dos sectores fundamentales:

- El central en donde se ubican: Presidencia de la República, las secretarías de Estado (incluyendo a sus organismos desconcentrados), Procuraduría General de la República y Gobierno del Distrito Federal.
- El paraestatal que se integra por las empresas paraestatales, organismos descentralizados, instituciones de la banca, crédito y fideicomisos creados por el Estado.

a) Empresas paraestatales

Ahora bien, las empresas paraestatales se ubican dentro de las ramas federales de acuerdo al número 21, fracción XXXI, del apartado A del artículo 123 constitucional. En la práctica estas empresas, que en su gran mayoría han dejado de existir, se rigen bajo los controles centralizados de carácter presupuestal similar a la burocracia en

general, sin embargo se sujetan a las negociaciones propias del apartado A, que por ser más amplio en materia de derechos colectivos tiene una dinámica distinta. Por ejemplo, los emplazamientos a huelga deben sujetarse al ritmo lento de las autorizaciones de las entidades normativas en el sector correspondiente; ejemplo de ello es Petróleos Mexicanos.

A continuación se presente un cuadro en la que se explica la forma de conformación de la administración pública federal.

Cuadro 9. Organización en la Administración Pública Federal

1) Sector central	<ul style="list-style-type: none"> a) Poder ejecutivo. b) Secretarías de Estado (incluyendo organismos desconcentrados). c) Procuraduría General de la República. d) Gobierno del Distrito Federal.
2) Sector paraestatal	<ul style="list-style-type: none"> a) Empresas paraestatales (Pemex). b) Organismos descentralizados. c) Banca de desarrollo. d) Fideicomisos.*

*Elaboración propia.

b) Organismos descentralizados

Los organismos descentralizados fueron considerados en el artículo 1º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, el cual establecía que tal ley sería de observancia para los trabajadores no sólo de los poderes públicos y del departamento del Distrito Federal, sino también para los organismos descentralizados que tuvieran a su cargo función de servicios públicos.

Los citados organismos descentralizados son:

Aeropuertos y Servicios, Bonos del Ahorro, Caminos y Puentes Federales, Centro de Enseñanza Técnica, Centro de Investigación en Química Aplicada, Centro Nacional de Metrología, Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Consejo Nacional de Fomento Educativo, Diconsa, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Ciberhábitat, Cuento Contigo, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, Instituto Mexicano de la Radio, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Instituto Mexicano del Petróleo, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de Cancerología México 1999, Instituto Nacional de Cancerología de México, Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, Revista Salud Pública de México, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional Indigenista, Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Luz y Fuerza del Centro, Procuraduría Federal del Consumidor, Productora Nacional de Semillas, Radiotelevisión de Veracruz, DIF Jalisco, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Tamaulipas, Telecomm, Centro de Ciencias de Sinaloa, Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional, Hospitales Civiles de Guadalajara, Instituto de la Artesanía Jalisciense, Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes, Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco, Instituto Sinaloense de la Juventud.¹²⁴

Ahora, la norma secundaria contraviene el apartado B del artículo 123 constitucional, ya que este último no hace referencia a tales organismos. Lo anterior llevó a varias controversias, lo que derivó en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarara inconstitucional la citada disposición.¹²⁵

Para Acosta Romero, el servicio público es la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas y fundamentales de la sociedad, de ahí que los conceptos de servicio público o servidor público a que alude la Constitución, respecto al trabajo prestado a favor

¹²⁴ ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN MÉXICO (en línea) www.sitesmexico.com/directorio/o/organismos-descentralizados-mexico.htm. Consulta: 08-2009.

¹²⁵ AGUILAR GARCÍA, Javier, *op.cit.*, p. 14.

del Estado o a la persona que realiza ese trabajo a favor del Estado puede presentarse directamente a través del Estado o particulares.¹²⁶

Consecuentemente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 45 de la Administración Pública Federal, los organismos públicos descentralizados son las entidades creadas por la ley o por decreto del Congreso de la Unión o del ejecutivo federal, que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, lo que determina que quedan separados del ámbito de la administración pública, es decir, no forman parte de los poderes de la unión, ni del Gobierno del Distrito Federal, ni de los poderes de los Estados, o de los municipios, y por tanto, sus trabajadores no tienen el carácter de servidores públicos.¹²⁷

Así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia número 1/96, considerando que el artículo 1º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado es inconstitucional, en virtud de que al quedar descentralizados este tipo de organismos, ya no se puede considerar a los trabajadores que emplea, servidores públicos, y entonces estarán regulados por el apartado A del artículo 123 y su ley reglamentaria.

A igual conclusión llegó el Máximo Tribunal al analizar la constitucionalidad del decreto presidencial que creó al Servicio Postal

¹²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991, p. 747.

¹²⁷ PALLARES Y LARA, Sergio, *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Porrúa, 2007, p. 51.

Mexicano y la competencia de los tribunales laborales respecto de conflictos en que se encuentre involucrado el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

c) Organismos desconcentrados

Conforme a la división de la administración pública federal citada con anterioridad, los organismos desconcentrados se ubican dentro del sector central, puesto que se trata de entidades que no cuentan con autonomía suficiente.

En la doctrina administrativa se decía que la diferencia entre un organismo descentralizado y un organismo desconcentrado es que el primero tenía personalidad jurídica y patrimonio propio, en tanto, que el segundo no contaba con tales atributos. A partir de nuevas normas jurídicas y prácticas administrativas y presupuestales, es casi inexistente la diferencia, ya que ésta se da por motivos de orden distinto: la importancia del sector, la fuerza política de sus titulares o las leyes u ordenamientos orgánicos específicos.

Estos organismos se rigen por la legislación laboral de su entidad madre. Esta condición no deja de provocar situaciones anómalas; por ejemplo: los Institutos Politécnicos Nacionales, Bellas Artes y Antropología e Historia, la Universidad Pedagógica Nacional, son organismos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública y comparten por consecuencia, la misma organización sindical, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; sin embargo, esta

situación ha obligado que se otorgue una autonomía de hecho a dichos organismos y a sus organismos gremiales, ya que viven una realidad sensiblemente distinta a los trabajadores que prestan sus servicios en la Secretaría de Educación Pública.¹²⁸

d) Organismos autónomos: INEG, IFE, CNDH

La característica distintiva de los organismos autónomos es que se encuentran establecidos y configurados en la Carta Magna.

Arturo Alcalde Justiniani en su artículo *Reprobados en materia laboral* publicado en el periódico *La Jornada* el 5 de noviembre de 2005, realiza un análisis sobre tres casos en los que se advierte las limitaciones y la intensión de dejar en estado de indefensión a los trabajadores, que laboran en el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Información Geográfica, ello en virtud de que sus derechos laborales no se encuentran definidos en la hipótesis constitucional.

Por lo que se infiere al IFE, la Carta Magna en el artículo 99, establece:

...Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ... VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus

¹²⁸ ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, *La legislación burocrática: una suma de apartados de excepción*, fragmento de la conferencia expuesta en el Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo 1990, Puebla, México, 1990, p. 15.

servidores; VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores...

Conforme lo dispone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores (COFIPE) en su artículo 208, todo el personal del instituto será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, lo cual limita sus derechos colectivos. Al respecto el tratadista en derecho Alcalde Justiniani señala que los trabajadores al servicio del Instituto Federal Electoral, organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, al tener dicho carácter no actualiza la hipótesis de excepción que en materia laboral rige para el apartado B del artículo 123 constitucional, exclusivo para los trabajadores el servicio de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, motivo por el cual, debe regular sus relaciones de trabajo por las normas federales del apartado A, criterio que fue sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1/96.

No obstante lo anterior, el Congreso de la Unión al emitir el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), estableció que las relaciones de trabajo quedarán sujetas al régimen establecido en la fracción XIV del artículo 123 de la Constitución. Como puede advertirse dicho precepto no precisa a cuál de los dos apartados se refiere puesto que ambos tienen su respectiva fracción XIV. Por su parte, en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal creado por el Consejo Nacional de dicho

instituto, en su artículo 26 se refiere al apartado B del precepto constitucional mencionado, a pesar de no tener facultades para ello.

En opinión del jurista en mención, el motivo por el cual se ubicaron las relaciones de trabajo del IFE en un régimen de excepción, estriba en restringir a sus trabajadores un conjunto de derechos que al menos teóricamente, operan en el régimen general. Esta limitación se vio confinada cuando el mismo COFIPE ordenó que todos los trabajadores de esta institución, incluidos los 6,000 que desempeñan funciones administrativas y de servicios debieran ser considerados de confianza, con lo que se les privó el derecho a la estabilidad laboral y se les ha prohibido la organización sindical.

En el 2004 los trabajadores solicitaron el registro de su sindicato, el que les fue negado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, argumentando dicho órgano jurisdiccional que los trabajadores solicitantes eran de confianza y sujetos al referido apartado B del artículo 123 constitucional, apoyando su decisión en una norma inconstitucional como lo es el artículo 208 en cita. Así, los trabajadores accionistas optaron por acudir a las instancias internacionales de denuncia.¹²⁹

Otro esfuerzo de los trabajadores por registrar su sindicato les fue rechazado por el Tribunal Electoral citado al sostener una peculiar interpretación de los convenios internacionales vigentes, en el sentido

¹²⁹ ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, *IFE, en casa del herrero...*, periódico La Jornada, 7 de julio de 2007.

de que el Convenio 87 en materia de libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo había sido derogado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en virtud de la reserva que el Gobierno Mexicano formuló a este último instrumento concluyendo que se trataba de un tema ya juzgado.

Los trabajadores acudieron al amparo, y en el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, en el que fungió como ponente el Magistrado Víctor Ernesto Maldonado Lara, sometieron a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tema de la inconstitucionalidad de las normas jurídicas que los ubica como personal de confianza para lograr a su vez el registro sindical.

Considerar de confianza a todos los trabajadores del IFE es una determinación que ha sido muy cuestionada en el medio laboral, pues se destaca que es un contrasentido que trastoca la clasificación que nuestro derecho laboral garantiza, ya que esta categoría depende exclusivamente de la naturaleza de las funciones del puesto, como lo ha confirmado el Pleno del Alto Tribunal, sin importar el tipo de institución ni la denominación del puesto.

El segundo caso se refiere a los trabajadores de la CNDH, quienes se regulan laboralmente por un estado de excepción que ha sido justificado al regirse por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional, que al efecto establece:

... B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de

protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. ...El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

A dichos trabajadores se les considera de confianza debido a la naturaleza de las funciones que desempeñan, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quedando pues, incorporados al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El último es el INEG, antes denominado INEGI, organismo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda. La Constitución en el artículo tercero transitorio establece que la entrada en vigor de la ley a que se refiere el apartado B del artículo 26 de esta Constitución, los recursos financieros y materiales, así como los trabajadores adscritos al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se transferirán al organismo creado en los términos del presente Decreto. Los trabajadores que pasen a formar parte del nuevo organismo se seguirán rigiendo por el apartado B del Artículo 123 de esta Constitución y de ninguna forma resultarán afectados en sus derechos laborales y de seguridad social.

El 7 de abril de 2006, se reformó el referido artículo 26 constitucional con el fin de otorgar autonomía a este organismo, pero al mismo tiempo se estableció un artículo tercero transitorio que ubicó a sus trabajadores dentro del régimen burocrático, a pesar de que lo propio era considerarlos dentro del apartado A del 123 constitucional; se aprovechó de un motivo justificado para introducir de contrabando una disposición que genera un gigantesco retroceso en materia constitucional.¹³⁰

Finalmente, el 16 de abril de de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, donde en el artículo 76 se establece que las relaciones laborales de los trabajadores del instituto se sujetarán a lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución.

Dentro del INEG se vive una crisis interna desde el 2000, cuando por problemas de corrupción, abuso de autoridad y violación a los derechos laborales, se presentaron denuncias y demandas laborales. Dicho organismo es un ejemplo de subcontratación y pérdida de los derechos laborales básicos como la estabilidad en el empleo y la seguridad social.

En el citado organismo existen dos tipos de trabajadores, los eventuales y los denominados por el instituto como trabajadores de

¹³⁰ ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, *Reprobados en materia laboral*, periódico La Jornada, 5 de noviembre de 2005.

base y de confianza. Las labores encomendadas a los eventuales y los tradicionales se alega son las mismas desde 1983 a la fecha, pero los derechos no son los mismos.

En promedio, de 1992 a 2007, tenía 27,000 trabajadores eventuales y sólo 5,200 de base o confianza.

Los trabajadores eventuales cada año pueden ser despedidos por decisiones unilaterales, aun cuando los programas que realizan sean permanentes.

En 1998 inició la basificación de trabajadores, la incorporación al ISSSTE y la conformación de un sindicato auténtico; para el 2000 el grupo inconforme rebasaba los 4,000 trabajadores. En la actualidad hay 2,300 trabajadores que acudieron a juicio y en espera de jubilación.

En los cuadros comparativos siguientes se explica la naturaleza de cada uno de los organismos en estudio.

Cuadro 10. Tipos de organismos

ORGANISMO	CARACTERÍSTICAS
Descentralizados:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Personalidad jurídica; ✓ Patrimonio propio; ✓ Gozan de una estructura separada del aparato central del Estado.
Desconcentrados:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No cuentan con autonomía; ✓ No tiene personalidad jurídica; ✓ No tienen patrimonio propio.
Autónomos:	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Están establecidos y configurados directamente en la Constitución; ✓ Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; ✓ Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera;

	✓ Atienden funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. ¹³¹
*Elaboración propia.	

Cuadro 11. Órganos autónomos

ÓRGANO	CONSTITUCIÓN	LEY	CONSIDERACIONES
IFE	Art. 99, fracs. VI y VII	Art. 208 COFIPE	Todos los trabajadores son de confianza.
CNDH	Art. 102	Art. 74 LCNDH	Todos los trabajadores son de confianza.
INEGI Ahora INEG	Art. Tercero trans., Art. 26	Art. 76	Todos los trabajadores son de confianza.*
*Elaboración propia.			

e) Otros organismos

I. Instituciones de educación superior autónomas por la ley

A partir de la reforma del 9 de junio de 1980 al artículo 3º, fracción VIII, de la Carta Magna, elevándose a rango constitucional la autonomía universitaria, se aprovechó para establecer que las universidades fijarían los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal y que las relaciones laborales tanto del personal académico como administrativo, se normarían por el apartado A del 123 constitucional (en los términos y modalidades que estableciera la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la

¹³¹ Jurisprudencia P./J. 12/2008, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, página 1871, febrero de 2008, novena época, registro IUS 170238, rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones).

Esta reforma llevada a cabo, no en el artículo 123 de la Constitución Federal como correspondía, sino en el numeral 3º relativo a la educación, y con otro motivo que encubrió la autonomía, los trabajadores universitarios se vieron sujetos a un apartado especial, el capítulo XVII del título sexto, trabajadores especiales de la Ley Federal del Trabajo, por lo cual además de disposiciones de orden individual se estableció en su artículo 353 Ñ que los sindicatos y las directivas de esas instituciones únicamente estarían formados por los trabajadores que prestaren sus servicios en cada una de ellas y que fueren de: a) de personal académico, b) de personal administrativo, y c) de institución comprendiéndose ambos tipos de trabajadores. Así, con la excusa de la autonomía, se colocó a este grupo de trabajadores en la imposibilidad de integrar sindicatos de rama o nacionales.

Puntualmente, señala Alcalde Justiniani, que se desconoce la necesidad de que imperen reglas especiales que rijan el trabajo académico que garanticen su excelencia; lo criticable es que la tendencia constante se oriente a limitar los derechos colectivos, particularmente, el derecho de asociación como alternativa fundamental.

II. Instituciones de educación superior públicas no autónomas

Algunas de estas instituciones se encuentran sujetas al apartado B del artículo 123 constitucional, otras al A y otras a legislaciones locales. Sin embargo, existe una laguna jurídica en su regulación, que se ha resuelto haciendo extensiva la normatividad de las instituciones autónomas, tanto en materia de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, como en las limitaciones de su derecho de asociación y consecuentemente en la contratación colectiva y huelga.

Como ejemplos de estas instituciones de educación superior públicas no autónomas se encuentra el Colegio de México, Asociación Civil; el Centro de Investigación y Docencia Económica, Asociación Civil, la Universidad de Guadalajara, entre otras.

III. Trabajadores bancarios

El artículo 237 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, de manera anticonstitucional dispuso que las personas a las que la ley prohibiera asociarse, o sujetara a reglamentos especiales no pueden formar sindicatos. Dicha disposición dio pie a privar a los trabajadores bancarios de sus derechos colectivos, de asociación, de contratación colectiva y de huelga.

La supuesta importancia estratégica de la banca justificó este tratamiento de excepción, hasta que en el año de 1982, en su último informe de gobierno, el Presidente José López Portillo, mencionó que los trabajadores bancarios podrían organizarse en sindicatos como el resto de los trabajadores del mundo. Posteriormente se promovió la

reforma constitucional en el apartado B, creándose la fracción XIII bis y una ley reglamentaria de la misma, en la que a los trabajadores bancarios se les reguló parcialmente, tanto en el apartado A como en el B, en aspectos tales como causas de despido o periodo de prescripción. Se sigue la línea del A pero con limitaciones.

En relación con el derecho de asociación, de contratación colectiva y de huelga se siguió la línea del apartado B, llegándose al absurdo de imponerles a los trabajadores una federación única de trabajadores, la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, que a diferencia de la FSTSE, fue señalada en el artículo 23 de la ley reglamentaria del trabajo bancario como la única central reconocida para los efectos de la citada ley.¹³² Por tanto, para la formación de sindicatos bancarios, la banca de desarrollo (controlada por el Gobierno Federal su registro, su funcionamiento, sus causas de disolución, y en general todo lo que a ellos se refiera) deberá sujetarse a lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con una excepción, que es la relativa a la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios.

Entonces, la organización colectiva de los trabajadores bancarios se rige en primer lugar por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aplicándose supletoriamente de manera preferente la Ley Federal del Trabajo.

¹³² ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, *op. cit.*, p. 20.

Lo anterior llevó a la imposición de sindicatos abyectos al Estado, otorgando registro legal a los grupos de solicitantes promovidos por un equipo integrado por personeros de la Secretaría de Gobernación, Hacienda y la FSTSE.

Por su parte, el doctrinario Miguel Acosta Romero, considera que si bien el artículo 78 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que los sindicatos de trabajadores burócratas podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, especificando dicho precepto que ésta es la única central reconocida por el Estado; en tanto el ya referido artículo 23 de la ley reglamentaria de la fracción XIII bis Apartado B del artículo 123 constitucional, estipula que los sindicatos bancarios podrán constituirse y adherirse a la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, lo cierto es que este artículo que es la única central reconocida para los efectos de dicha ley.

Se presenta entonces un aparente conflicto de leyes, toda vez que ambas establecen diversas centrales reconocidas por el Estado. Empero el problema se resuelve aceptando que, por cuanto hace a los trabajadores bancarios, les es aplicable, en primer lugar, lo dispuesto por la ley reglamentaria, la que si bien en su artículo 5º establece la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo hace previniendo que será aplicable en lo que no se oponga a los disposiciones de la misma ley reglamentaria y como en el caso de la

Federación Nacional de Sindicatos Bancarios, la ley burócrata se opone a ella, no será aplicable en lo conducente esta última.¹³³

IV. Trabajadores al servicio del poder judicial

Estos tipo de trabajadores se encuentran sujetos al apartado B del artículo 123 constitucional, pero los conflictos que se presentan entre ellos y el Poder Judicial son resueltos, a diferencia de los demás servidores públicos, conforme al título noveno de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de una comisión sustanciadora integrada tripartitamente con representante de la Corte, otro del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación y un tercero designado de común acuerdo por los mismos.

Es de destacarse que dichos trabajadores firmaron sus condiciones generales de trabajo a finales del 2009.

V. Trabajadores al servicio del municipio

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regulan de acuerdo a las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias; los Estados que, en este sentido, han promulgado leyes locales, han seguido básicamente el esquema del

¹³³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 2002, pp. 294-295.

apartado B, en lo que se refiere a las limitaciones al derecho de asociación, imponiéndose, en buena parte de ellos, la existencia de un solo sindicato para todo el municipio.

Por ejemplo, en el Estado de Jalisco, en los poderes legislativo y judicial había un sindicato por cada poder; en el ejecutivo uno por cada dependencia. Las condiciones de trabajo se fijan unilateralmente por el Estado, sólo oyendo al sindicato respectivo a través de su directiva. Por lo que se refiere a la huelga, la causal única es cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra la propia ley.

3.11. Diferentes propuestas legislativas en la materia

Si bien la reforma laboral no logra concretarse después de casi dos décadas de discusiones, lo cierto es que de las diversas iniciativas presentadas destacan: la elaborada por Néstor y Carlos de Buen, a solicitud del Partido Acción Nacional, presentada el 12 de julio de 1995 por el senador Gabriel Jiménez Remus; la presentada por el diputado Víctor Manuel Ochoa Camposeco el 31 de octubre de 2002, a nombre de la Unión Nacional de Trabajadores y el Partido Revolucionario Democrático; la conocida como “Proyecto Abascal”, del 12 de diciembre de 2002, señalada como la iniciativa de los grupos parlamentarios PRI, PVEM y PAN; la presentada por el senador el PAN Francisco Fraile en abril de 2003; y la recientemente presentada el 17 de marzo de 2010 conocida como iniciativa Lozano.

a) La iniciativa del PAN de 12 de julio de 1995 elaborada por Néstor y Carlos De Buen¹³⁴

Para los fines de la presente investigación, sólo se atienden las propuestas que atañen en materia colectiva y que son:

- Desaparece el registro de los sindicatos, pudiendo éstos adquirir la capacidad jurídica desde el momento en que presenten los documentos requeridos ante un Juez de lo Social.

- Para ejercer el derecho de huelga, que podrá ser parcial o total, se necesitará la comprobación escrita de la voluntad mayoritaria de los trabajadores; su ejercicio y los términos en que se llevará a cabo deberán ser acordados, previamente, por la asamblea de los trabajadores. A través de los Delegados de Personal, del Comité de Empresa y, en su caso, de las organizaciones sindicales, los trabajadores comunicarán al empresario o empresarios afectados el propósito de ir a la huelga.

En el escrito en que se comunique al empresario o empresarios el propósito de ir a la huelga, se observarán las siguientes reglas: **I.** Se concederá un plazo de prehuelga que no será inferior a seis días hábiles y diez cuando se trate de empresas que presten servicios

¹³⁴ Iniciativa del Partido Acción Nacional, *Propuestas de Reforma a la Legislación Laboral*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, agosto de 2002, pp. 133-137.

públicos. Para los efectos del cómputo todos los días y horas se consideran hábiles; **II.** Se informará al empresario del plan de huelga, dándole a conocer la duración y extensión de la suspensión de labores o el propósito de hacerla general y por tiempo indefinido, en los términos acordados por la asamblea. En su caso, para modificar el plan de huelga será necesario que se celebre otra asamblea expresamente convocada para ese efecto y de sus resultados también se dará cuenta por escrito al empresario; En el aviso se indicará al empresario cual es el objeto de la huelga en el entendido de que el resultado de la huelga, en sí mismo, no tendrá ninguna consecuencia sobre el derecho o derechos sustantivos en juego.

Si el estado de huelga tiene una duración mayor de un mes contado a partir del día siguiente a su primera manifestación de suspensión del trabajo, parcial o total, cualquiera de las partes podrá someter el conflicto al arbitraje del Juez de lo Social el que resolverá en juicio especial. A partir del sometimiento al arbitraje se reanudarán los trabajos y si el juez estima que la huelga fue imputable al empleador, le condenará a la satisfacción de las peticiones de los trabajadores que fueren procedentes y al pago de los salarios caídos. En su caso, las condiciones de trabajo que resulten del juicio arbitral se aplicarán retroactivamente a la fecha en que debieron entrar en vigor.

El estallido de una huelga total y anunciada por tiempo indefinido que tenga por objeto la celebración o revisión de un pacto colectivo de condiciones de trabajo suspende la tramitación de los conflictos a que

se refiere este capítulo, salvo que la representación de los trabajadores haga constar que se somete a la decisión del juez

La calificación de legitimidad de la huelga se dará en un procedimiento sumarísimo y, pasado un mes del estado de huelga, cualquiera de las partes podrá someter el conflicto al arbitraje del Juez de lo Social.

- Se crea una nueva figura jurídica laboral denominada Comité de Empresa, que será el órgano representativo y colegiado del conjunto de trabajadores de una empresa, al que se le atribuye la representación de los trabajadores en la formación y administración de los pactos colectivos de trabajo.

Las Federaciones y Confederaciones deberán depositar mas no registrar sus documentos constitutivos ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

b) Iniciativa del PRD-UNT

El 31 de octubre de 2002, el grupo parlamentario del PRD y la Unión Nacional de Trabajadores propuso una reforma constitucional que sin lugar a dudas de lograrlo conllevaría una gran influencia en la legislación laboral burocrática, puesto que dicha iniciativa pretendía derogar el apartado B del artículo 123 constitucional en virtud de que la existencia de una norma sin apartados es condición fundamental para erradicar la discriminación de los trabajadores, entre quienes tienen

derechos plenos y quienes no los tienen. Con esta reforma sólo existiría una Ley Federal del Trabajo, en la que se encontrarían contemplados todo tipo de trabajadores, sin existir un trato excepcional para algunos trabajadores.

Los puntos de la iniciativa de reforma en esencia son los siguientes:

1. La expedición de una sola Ley Federal del Trabajo -como ya se hizo en 1931-, cuya aplicación corresponderá a las autoridades federales y locales, (el trabajo que realizan los trabajadores al servicio de las entidades federativas y del estado en general, en la ley reglamentaria, serán considerados trabajos especiales, con la característica de que verán ampliados sus derechos colectivos y, desde la Constitución, se preservarán sus derechos adquiridos).

2. Inclusión a los trabajadores al servicio del banco central y las entidades que formen parte del sistema bancario mexicano.

3. Prohibición a afiliarse obligatoriamente a los trabajadores o empresarios, ya sea individual o colectivamente, a los partidos políticos.

4. Reconocimiento constitucional a la contratación colectiva; fortalecimiento de sindicatos nacionales por rama industrial o de servicios, cuentas claras al patrimonio sindical.

5. Simplificación del trámite de registro sindical y creación del Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, el cual se regirá bajo los principios de independencia, certeza, legalidad, imparcialidad, profesionalismo, objetividad y publicidad en el desempeño de sus funciones. Su titular

será un profesional de reconocido prestigio, cuyo nombramiento recaerá en el Ejecutivo Federal, quien lo designará de entre una terna integrada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

6. Voto libre, universal, directo y secreto, en la elección de directivas sindicales; y recuento sobre titularidad y consultas para firmar los contratos colectivos de trabajo.

7. La huelga no podrá afectarse por medida administrativa alguna, quedando consideradas no sólo la requisa, la requisición y la intervención administrativa, sino cualquier otro acto administrativo que vulnere los derechos de una asociación de trabajadores (ninguna medida administrativa o judicial debe ser obstáculo para el ejercicio del derecho de huelga).

8. Sustitución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje por jueces laborales federales y locales.

9. Creación de un servicio civil de carrera. Servicio que estimule la permanencia y compromiso institucional del servidor público y genere mecanismos transparentes de ingreso, promoción y ascenso (este servicio es una añeja aspiración del servidor público, compatible con la indispensable modernización de la administración pública).

Según se advierte de la exposición de motivos, las propuestas de reforma laboral previamente expuestas tienen por objeto adecuar las relaciones laborales a la dinámica productiva actual de México y a las condiciones de la competencia económica nacional e internacional; a promover la creación de nuevos y mejores empleos; a fortalecer el salario y demás percepciones de los trabajadores y a brindar mayor

certidumbre jurídica en las relaciones laborales y a la inversión productiva.

c) La iniciativa del PRI, PVEM y PAN conocida como Proyecto Abascal

En 1994 la COPARMEX, la CONCANACO y la CANACINTRA presentaron un documento de sus demandas de reforma laboral al entonces candidato del PRI a la presidencia de la república, Ernesto Zedillo Ponce de León. Posteriormente en 1995 la COPARMEX y la CTM iniciaron la negociación por una nueva cultura laboral y el PAN presentó su proyecto de reforma ante la cámara de senadores, en 1996 el PRD por su parte elaboró un anteproyecto.

Ya en 1999 el gobierno del ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León propició nuevamente el debate y se elaboró un anteproyecto de nuevo Código Procesal del Trabajo, para que finalmente, la Secretaría del Trabajo del gobierno de Vicente Fox convocara e instalara en julio del 2001 la llamada Mesa Central de Decisión para la elaboración de un nuevo proyecto de Ley Federal del Trabajo. En la Mesa Central de Decisión participaron las organizaciones empresariales, el Congreso del Trabajo y la Unión Nacional de Trabajadores, coordinados por la Secretaría del Trabajo.¹³⁵

¹³⁵ CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA *Trabajo* [Actualización: 28 de agosto de 2006] en www.Diputados.Gob.Mx/Cesop/. Consulta: 04-2009.

Luego, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social convocó a empresarios, representantes sindicales, legisladores y académicos a integrarse a una mesa de trabajo para la actualización de la Ley Federal del Trabajo, la mesa acumuló 3,029 propuestas que fueron estudiadas durante 16 meses. Cabe señalar, que en un principio la Unión de Trabajadores participó en dicha mesa.¹³⁶

Derivado del trabajo de esa instancia denominada Mesa Central de Decisión se acordó, entre otras cosas:

- a)** No reformar el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- b)** Tomar como base de los trabajos legislativos la iniciativa presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el 12 de diciembre del 2002, por el diputado Roberto Ruiz Ángeles, a nombre de los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN y PVEM, conocida como Iniciativa de los Sectores de la Producción.

La iniciativa institucional, llamada de los tres sectores, fue identificada bajo esa denominación atendiendo a que la propuesta fue resultado de pláticas y acuerdos entre representantes de diversos sectores de la producción, trabajadores, patronos y otros sectores sociales que se sumaron a la propuesta en diversos momentos.¹³⁷

¹³⁶ DE LA GARZA, E. Carlos Salas (coordinadores), *La situación del trabajo en México*, México, Ed. P y V., 2006, p. 502.

¹³⁷ CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, *Situación actual de la comisión legislativa*, en *Trabajo* [Actualización: 28 de agosto de 2006], en www.diputados.gob.mx/cesop/. Consulta: 04-2009.

En principio resulta importante destacar que la presente iniciativa tuvo su origen en el diálogo que durante varios meses sostuvieron los representantes de diferentes organizaciones de trabajadores y empleadores, mediante el cual definieron el contenido de la reforma laboral en la que se refleja el interés y las aspiraciones de los sectores productivos participantes.

Las propuestas principales que pretende esta reforma principalmente incluyen tres nuevas causas de cancelación del registro sindical, pues entienden que el proceso de democratización del mundo del trabajo debe incrementar los controles administrativos sobre sindicalismo. De esta manera “solo los sindicatos decentes obtendrán el beneficio del reconocimiento del Estado”. Reduce la tipología de los gremios obreros y, curiosamente, amplía la de los sindicatos patronales.

En cuanto a la titularidad de los contratos colectivos de trabajo, esencialmente cancela la posibilidad de un cambio de representación sindical, pues introduce un procedimiento administrativo para solicitar al patrón la firma del pacto sindical, que en los hechos significa una advertencia y que únicamente va operar cuando el empleador lo acepte.

En esencia es una visión desconfiada de las formas colectivas de representación.

d) La propuesta Fraile

Un grupo de legisladores encabezado por el senador Francisco Fraile, pretendieron lograr un consenso entre las diferentes posiciones de la reforma laboral. Su propuesta coincidía con la preocupación central del proyecto Abascal, que estriba en flexibilizar diversas normas, principalmente en materia de contratación y jornadas laborales, con las preocupaciones del PRD-UNT, de favorecer la democratización del movimiento sindical y avanzar hacia una justicia laboral imparcial.

Se ha destacado que este proyecto reconoce la libertad de los integrantes de un sindicato, para determinar su ámbito de agremiación, propone el voto secreto para toda elección sindical y apoya la creación de un registro público de organización sindical y contratos colectivos con facultades en materia de registro de asociaciones y certificación de mayorías para la firma y titularidad de los contratos colectivos de trabajo. Los registros serán organismos desconcentrados y gozaran de autonomía técnica financiera y de gestión para el desempeño de sus funciones. Como principios rectores tendrán los de certeza, legalidad, autonomía de gestión. Entre sus atribuciones se encuentran: inscripción de sindicatos, federaciones y confederaciones, sus estatutos, directivas, modificaciones, cancelaciones y demás asuntos que se realicen; registrar los padrones sindicales y sus modificaciones; expedir las certificaciones y constancias correspondientes; certificar la mayoría en los procedimientos de solicitud de contrato colectivo de trabajo; recibir en deposito los contratos colectivos y reglamentos interiores de trabajo; conocer en la vía administrativa de los conflictos de titularidad de contratos colectivos de trabajo.

e) La iniciativa Lozano

Finalmente, el 18 de marzo de 2010, cuatro diputados del Partido Acción Nacional presentaron una propuesta de reforma laboral, conocida como iniciativa Lozano.

El Consejo Coordinador Empresarial así como diversos académicos consideraron viable la propuesta, al considerar puntos positivos pues en materia de huelga, a su parecer, obligará a los sindicatos a cumplir con los estatutos para emplazarla, puesto que se negará cuando los argumentos sean presentados en “forma deficiente”; los sindicatos deberán informar de sus estatutos, contratos, además de sus recursos y patrimonios; eliminará los descuentos por nómina de las cuotas sindicales; y en materia de contratación colectiva se establecerán nuevas reglas para la tramitación de demandas de titularidad del contrato colectivo

Otras voces refieren que aún cuando es necesaria una reforma laboral, no se debe pensar en ella en los términos planteados por esta propuesta, puesto que a su decir cancela la libertad de asociación, ya que cierra las dos únicas rendijas que permitían subsistir a un reducido número de sindicatos independientes. Nuestro país sería el único en el mundo donde los patrones escogen al sindicato para firmar el primer contrato colectivo de trabajo al que estarían obligados a afiliarse los futuros trabajadores. Las únicas opciones para superar esta imposición sería intentar cambiar de sindicato o buscar la firma de un contrato

colectivo mediante un emplazamiento de huelga; pero la iniciativa impone obstáculos imposibles de superar para lograr estos fines, pues establece como “requisito de procedibilidad” que los trabajadores antes del juicio desahoguen un procedimiento administrativo registral que los obliga a exhibir los nombres, las firmas y los documentos de los trabajadores inconformes y a obtener la autorización previa de la autoridad registradora, que en el caso de las juntas de Conciliación y Arbitraje están integradas, ni más ni menos, que por el patrón y el líder sindical a quien pretenden demandar.

Sin exagerar, señalan, que de aprobarse la “iniciativa Lozano” no podrá subsistir un solo sindicato democrático en México; se obligará a la acción sindical clandestina, como ha operado en los gobiernos dictatoriales, condición que no sólo lesiona a los trabajadores, sino al propio empresariado, que se verá obligado a negociar con corrientes sindicales que no podrán dar la cara¹³⁸.

Las propuestas reseñadas evidencian que la reforma laboral tiene diferentes percepciones, temores y desconfianzas que privan entre los actores involucrados.

¹³⁸ ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, *Una iniciativa por encargo patronal*, periódico La Jornada, 19 de marzo de 2010.

CAPÍTULO 4. Análisis sobre las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito que afectan a las leyes laborales.

En la década de los ochenta se hizo evidente en el ámbito internacional, que el intervencionismo de los poderes públicos había adquirido connotaciones negativas en las actividades productivas.

En México el trato diferenciado a los burócratas en el terreno colectivo se ha visto alterado, si bien no por la vía legislativa, sí por la vía del Poder Judicial de la Federación, quien ha emitido diversas tesis y jurisprudencias que trastocan la esencia de las relaciones colectivas, destacando por su importancia las siguientes:

4.1. *Organismos descentralizados:* jurisprudencia 1/96 (Pleno)

La referida jurisprudencia trata sobre la declaración de inconstitucionalidad del artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y sus repercusiones en la realidad.

La mencionada jurisprudencia se formó por reiteración. Uno de los precedentes en lo que tuvo su origen en ese criterio fue el juicio de amparo indirecto promovido por un trabajador del Servicio Postal Mexicano. En ese juicio de amparo, el peticionario de garantías señaló

como actos reclamados, en esencia: a) el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el que se disponía que los trabajadores de los organismos descentralizados se encontraban sujetos al régimen laboral burocrático establecido en el apartado B del artículo 123 constitucional; b) el artículo 16 del Decreto por el que se creó el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano. En ese precepto se disponía que las relaciones de trabajo entre el mencionado organismo descentralizado y sus trabajadores se regiría por la ley reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional; c) el acuerdo mediante cual una Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aceptó la competencia declinada por una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de una demanda laboral promovida por el quejoso, en la que reclamaba del Servicio Postal Mexicano el pago de diversas prestaciones de índole laboral; y d) el acuerdo mediante el cual la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje declinó su competencia para conocer de la demanda descrita en el párrafo precedente.

Los hechos que constituyeron antecedentes del reclamado fueron los siguientes: a) el quejoso era trabajador al servicio del organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano; b) dicho trabajador reclamó del mencionado organismo público descentralizado el pago de diversas prestaciones del orden laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; c) la Junta de Trabajo se declaró incompetente para conocer del asunto con fundamento en el artículo primero de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y remitió los autos al Tribunal Federal de

Conciliación y Arbitraje; y d) una Sala de dicho Tribunal Federal aceptó la competencia para conocer del asunto, con base en las normas reclamadas por el quejoso.

Seguido por sus trámites dicho juicio de amparo, el juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio respecto de los actos que se precisaron con los incisos b) y d) en párrafos anteriores y negar la protección constitucional por lo que se refiere a los otros dos actos.

No conforme con esa determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión del que tocó conocer al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el toca número 1573/1993. Al resolver dicho recurso, el Alto Tribunal determinó revocar la sentencia dictada por el Juez de Distrito y, en lo que aquí interesa, sostuvo que el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado era contraria al orden constitucional. Dicha declaratoria de inconstitucionalidad se basó en dos razones principales:

- I. El apartado B del artículo 123 constitucional sólo rige las relaciones de trabajo entre los poderes de la unión y el Distrito Federal con sus trabajadores y
- II. Los organismos públicos descentralizados como el Servicio Postal Mexicano no forman parte de los poderes de la unión; en consecuencia, las relaciones de trabajo entre estos organismos y sus empleados no pueden regirse por el apartado B del artículo 123 constitucional.

Este cambio es trascendente en materia de derecho colectivo porque recupera a esos trabajadores el derecho a la contratación

colectiva, derecho de asociación y el derecho de huelga, es decir, a las instituciones fundamentales del derecho colectivo.¹³⁹

4.2. Libertad y pluralidad sindical: jurisprudencia 43/99 (Pleno)

Esta jurisprudencia declaró inconstitucional el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Dicho artículo establece que sólo puede existir un sindicato por dependencia (unicidad sindical), el que se determinó viola la libertad sindical consagrada en el artículo 123 constitucional en su apartado B, pues en la citada jurisprudencia se sostiene que la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.¹⁴⁰

Uno de los precedentes que dieron origen al criterio jurisprudencial antes mencionado es el derivado del amparo en revisión 3371/1994. Este juicio de amparo fue promovido ante los juzgados de distrito por el Sindicato del Personal Académico de la Universidad de

¹³⁹ Jurisprudencia P./J. 1/96, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, febrero de 1996, novena época, página: 52, registro IUS 200199, rubro ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER FEDERAL. SU INCLUSION EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

¹⁴⁰ Jurisprudencia P./J. 43/99, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, mayo de 1999, novena época, página: 5, registro IUS 193868, rubro SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTICULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.

Guadalajara en contra del artículo 76 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios (este artículo, al igual que el 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que sólo puede existir un sindicato por dependencia). Los hechos narrados por la parte quejosa como antecedentes del acto reclamado son: a) en la Universidad de Guadalajara existía ya un sindicato de trabajadores, el cual se encontraba registrado ante las autoridades competentes; b) algunos trabajadores de la mencionada universidad decidieron conformar un nuevo sindicato, por así convenir a sus intereses; c) formado el sindicato solicitaron su registro ante las autoridades competentes, pero éstas se negaron a otorgar dicho registro, con fundamento en el precepto reclamado, virtud a que ya existía un sindicato en esa casa de estudios.

En el momento procesal oportuno, el juez de distrito concedió el amparo a la parte quejosa, por considerar que la norma reclamada vulnera la garantía de libertad sindical consagrada en la Constitución Federal, al prever la existencia de un solo sindicato por cada dependencia de gobierno. Cabe destacar que esta determinación fue recurrida mediante el recurso de revisión por las autoridades responsables; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a quien correspondió conocer del recurso, determinó confirmar la concesión de amparo determinada por el juez federal.

Las principales razones que sostuvo el Alto Tribunal al resolver el recurso de revisión referido en el párrafo anterior son las siguientes:

- a) Del texto del artículo 123 constitucional se desprende la garantía social de libertad sindical, como un derecho de los trabajadores.
- b) De los antecedentes históricos de las diversas reformas que ha sufrido el mencionado precepto constitucional se advierte que ha sido intención de los legisladores proteger el derecho a la libertad sindical, pues incluso en las exposiciones de motivos de algunas de esas reformas se advierte que dichos legisladores tomaron en consideración que México suscribió el Convenio número 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical.
- c) El espíritu que ha inspirado al artículo 123 constitucional ha sido consagrar 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; ideas que son respetadas en el Convenio 87 antes mencionado.
- d) Las leyes que expidan las legislaturas de los estados con el fin de regir las relaciones de trabajo en la entidad federativa de que se trate, deben respetar el principio de libertad sindical en los términos consagrados en la Constitución General de la República, por disposición expresa del artículo 116, fracción V, constitucional, es decir, sin establecer límites en el ejercicio de dicha prerrogativa.
- e) El derecho sindical de cada trabajador comprende tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo, que se

traduce en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya formado o de concurrir a la constitución de uno nuevo. 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a ningún sindicato; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación.

- f) Si el artículo 76 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios establece que en cada Poder, dependencia del Poder Ejecutivo, municipal u organismo descentralizado y empresas y asociaciones de participación mayoritaria estatal y municipal, no podrá existir más de un sindicato; debe concluirse que el mismo resulta violatorio de lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, fracción X, del apartado B, toda vez que al establecer la sindicación única, contraría el espíritu que ha imperado en el legislador al expedir el artículo 123 constitucional.

De lo anterior se advierte que en la ejecutoria en cuestión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez en materia de trabajo se apoyó en el derecho internacional, citando el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

4.2.1. Voto secreto en el recuento por la titularidad del contrato colectivo de trabajo: jurisprudencia 150/2008 (Segunda Sala)

Es importante resaltar el contenido de la citada jurisprudencia, derivada de la contradicción de tesis 74/2008 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que si bien no dilucidó aspectos del apartado B Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, sí incide en la vida sindical de los trabajadores burocráticos.¹⁴¹

En dicha jurisprudencia la mencionada Sala sostuvo que el voto que emitan los trabajadores en las diligencias de recuento ordenadas por las juntas de trabajo debe ser personal, libre, directo y secreto. Esa conclusión se sustentó en las razones siguientes:

I. Si bien el artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo no precisa la manera en la cual debe emitirse el voto en el desahogo de la prueba de recuento contemplada en el mismo numeral, de su análisis sistemático con los diversos artículos 604, 685, 713, 720, 721, 782 y 883 de la propia ley, se advierte que la Junta de Conciliación y Arbitraje como rectora del procedimiento debe determinar que los trabajadores emitan el voto secreto, esto incluso, teniendo en cuenta la postura de los contrincantes y resolverlo al momento de ordenar la prueba de recuento.

¹⁴¹ Jurisprudencia 2a./J. 150/2008, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVIII, octubre de 2008, página: 451, registro IUS 168569, rubro RECUENTO PARA DETERMINAR LA TITULARIDAD DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 931 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBEN ORDENAR Y GARANTIZAR QUE EN SU DESAHOGO LOS TRABAJADORES EMITAN VOTO PERSONAL, LIBRE, DIRECTO Y SECRETO.

II. La prueba de recuento a que se contrae el artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo, que practica la autoridad laboral tomando en consideración los votos de los trabajadores que concurren personalmente, es el momento procesal donde se puede comprobar su voluntad absoluta e irrestricta, respecto al sindicato que estiman debe ser el titular y administrador del contrato colectivo de trabajo; y precisamente para ello, la autoridad laboral debe vigilar que la prueba de recuento cumpla su cometido, protegiendo la confidencialidad de la voluntad de la persona que expresa su preferencia, al ejercer su voto dentro del procedimiento contencioso.

III. De la interpretación sistemática de los artículos 3o., 9o., 41 y 123 de la Constitución, se advierte que la intención del Constituyente fue la de establecer un sistema de vida democrático que trascendiera a todos los órdenes de la vida social, incluyendo a los sindicatos, lo que implica que los trabajadores en ejercicio del derecho de formar sindicatos tienen la libertad de afiliarse al que mejor represente sus intereses, lo que puede llevarse también para el caso de la prueba de recuento que prevé el artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo en un conflicto de titularidad del contrato colectivo, para garantizar el pleno ejercicio de ese derecho.

IV. La Declaración Universal de los Derechos Humanos tiene como ideal común que todos los pueblos y naciones se esfuercen, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su

reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

V. La Constitución como ordenamiento jurídico de mayor jerarquía establece cuáles son los derechos mínimos que deben respetarse a los gobernados para lograr el bienestar común, derechos que pueden ser ampliados por los ordenamientos secundarios, pero sin contravenir al máximo ordenamiento. Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que un presupuesto del Estado democrático de derecho requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática.

VI. En razón a que el derecho a la libertad sindical constituye un elemento básico de cualquier Estado democrático de derecho, conforme ha sido reconocido en la Constitución, instrumentos jurídicos internacionales y por el propio organismo especializado en la materia, que lo es la Organización Internacional del Trabajo, por tanto, la autoridad está obligada a garantizar el ejercicio pleno de este derecho, para lo cual deben establecerse las condiciones básicas para el ejercicio del voto.

VII. Recogiendo todos los principios reconocidos en instrumentos y opiniones internacionales, se obtiene que la libertad sindical es una garantía social íntimamente ligada a las libertades de expresión y

asociación, lo que supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no elegir la asociación que considere sin presión, intromisión o suplantación que pueda alterar o desnaturalizar su finalidad, y que un principio universalmente aceptado en todo Estado democrático de derecho estriba en el voto libre y secreto.

4.2.2. La titularidad del contrato se obtiene de la mayoría de quien ejerce el voto: jurisprudencia 61/2009 (Segunda Sala)

De igual forma es pertinente referirse a la jurisprudencia 61/09 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, criterio que si bien tampoco abordó preceptos de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado sino de la Ley Federal del Trabajo, lo cierto es que también rige para aquel ordenamiento.¹⁴²

Tal ejecutoria fue con motivo de la solicitud de modificación de la jurisprudencia número 24/93 pronunciada por la entonces Cuarta Sala del Alto Tribunal. Dicha solicitud de modificación fue formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

¹⁴² Jurisprudencia 2a./J. 61/2009, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, mayo de 2009, novena época, página: 259, registro IUS 167197, rubro RECUESTO. VALORACIÓN DE LA PRUEBA RELATIVA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 931 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PARA DETERMINAR LA TITULARIDAD DEL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO.

El criterio contenido en la jurisprudencia 24/93, cuya modificación se solicitó, es el siguiente: para otorgar la titularidad y administración de un contrato colectivo a determinada organización sindical, entre dos contendientes, no sólo se necesita obtener la mayoría de votos de los trabajadores presentes en la diligencia de recuento, sino que debe demostrarse, también, que dicha mayoría corresponde a la de los trabajadores de la empresa.

Los razonamientos que sostuvo el Tribunal Colegiado al solicitar la modificación de la jurisprudencia se fundaron en el hecho de que el recuento a efecto de determinar la titularidad del contrato colectivo será realizado por la mayoría de quien ejerce el derecho del voto, puesto que de ahí emerge la decisión de quien tiene la titularidad y no del universo de trabajadores que laboran en la empresa, muchos de los cuales decidieron no votar, pues sería absurdo que del no ejercicio de un derecho (votar) surja otro derecho (titularidad) por encima de los que participaron. Bastando un acto de abstención para que se negara la voluntad de los que sí se expresaron, pues faltaría la mayoría del total de los votantes. Ello en virtud de que en los procesos democráticos los que se abstienen, aceptan o están conformes con el resultado que se produce a partir de los que sí votaron.

De ahí que, a juicio del tribunal, para otorgar la titularidad del contrato colectivo de trabajo a determinada organización sindical, basta con que la mayoría de los trabajadores que ejercen el derecho del voto así lo manifieste en la prueba de recuento, al margen de que ese número no constituya la mayoría de los trabajadores de la empresa.

Por su parte, el Máximo Tribunal al resolver la mencionada solicitud consideró acertadas las razones expuestas por el Tribunal Colegiado de circuito y modificó el criterio contenido en la jurisprudencia 24/93 al estimar:

- a. El legislador estatuyó que sólo tendrán derecho a votar los trabajadores que concurren al recuento, conforme a lo dispuesto en la fracción II, del artículo 931, esto es, únicamente se tomará en cuenta el voto de aquéllos que acudan a la diligencia, de manera que la jurisprudencia en mención exige un requisito no contemplado en la ley.
- b. Los procesos sindicales pueden darse en minorías activas y por esa razón en materia de registro sindical se ha exigido tan sólo el requisito de 20 trabajadores y no requisito de mayoría.
- c. El respeto a los principios del Estado Democrático de Derecho, que significa que las mayorías que participan definen el rumbo y eligen a los representantes que los trabajadores expresaron, esto es, ningún proceso de carácter democrático requiere que, para obtener la mayoría, tenga que obtenerse el mayor número de los que tengan derecho a votar o elegir; como lo exige la jurisprudencia cuya modificación se solicita. Lo cual prueba que la democracia se construye con quienes se pronuncian y no con los que se abstienen.
- d. En los procesos democráticos, los que se abstienen, en principio aceptan o están conformes con el resultado que se produce a partir de los que sí votaron. Puesto que no siempre la mayoría

es la que decide, pues hay otros factores como la especialización o profesión que debe atenderse.

4.3. *Reelección de los dirigentes: tesis aislada CXXVII/00 (Pleno)*

La tesis referida declaró inconstitucional el artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Este numeral prohíbe la reelección de sus dirigentes sindicales, por lo que la Corte consideró que tal prohibición viola la libertad sindical al intervenir en la vida y organización interna de los sindicatos, pues impide el ejercicio del derecho de las organizaciones sindicales para que elijan libremente a sus representantes y, para que puedan actuar en forma efectiva e independiente en defensa de los intereses de su afiliados.

No pasó inadvertido que la reelección de los dirigentes sindicales es un derecho libertario que, de ser mal ejercido, puede estratificar clases dominantes dentro de los propios trabajadores con todos los vicios que, como consecuencia suelen darse, sin embargo el impedimento de tan deplorable e indeseado resultado consideró no puede lograrse mediante la restricción de las libertades sindicales otorgadas por la Constitución, sino a través del ejercicio responsable,

maduro y democrático que los propios trabajadores hagan de sus derechos.¹⁴³

Este pronunciamiento se emitió en el amparo en revisión 572/2000. Ese juicio de amparo fue promovido por el Sindicato de Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, en contra del precepto 75 en comento con motivo de su primer acto de aplicación.

A grandes rasgos, los antecedentes del mencionado juicio constitucional son: a) El sindicato quejoso se constituyó y obtuvo su registro ante las autoridades competentes. Como requisito de ese registro exhibió ante las autoridades el documento en el constaban sus estatutos; de los que se advertía, en lo que interesa, que sus dirigentes durarían en su encargo un período de tres años; b) Luego de un tiempo de constituido el sindicato, con motivo de un acuerdo de asamblea, los órganos de representación solicitaron a la autoridad competente que tomara nota, entre otras cuestiones, de que el periodo de duración en el cargo de dirigentes del sindicato sería de seis años y que dichos dirigentes permanecerían en sus cargos en los seis meses posteriores a que concluyera el periodo de seis años; c) La autoridad se negó a tomar nota de lo solicitado por el sindicato, al considerar que el acuerdo tomado por la asamblea se traduciría en realidad en una reelección de

¹⁴³ Tesis P. CXXVII/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, agosto de 2000, novena época, página: 149, registro IUS 191348, rubro SINDICATOS. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN DE SUS DIRIGENTES, CONTRAVIENE LA LIBERTAD SINDICAL QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

dirigentes, lo que estaba prohibido por el artículo 75 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

Llegado el momento, el juez de amparo determinó conceder la protección constitucional solicitada por el sindicato quejoso, al considerar que el precepto reclamado era violatorio de la Constitución Federal. Inconformes con esa determinación, las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien confirmó la sentencia recurrida, bajo las consideraciones sintetizadas al inicio de este inciso.

4.4. *Pluralidad de federaciones: tesis aislada número LVII/05 (Segunda Sala)*

La tesis de cita declaró inconstitucionales los artículos 78 y 84 de la ley burocrática en los que se reconoce a la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), como única federación (unidad federal); al estatuir los citados preceptos que la federación mencionada es la única reconocida por el Estado y regular exclusivamente su existencia se violenta la libertad sindical en los términos consagrados por la Constitución, pues en ella no se establecen límites en el ejercicio de dicha prerrogativa, consistentes en el derecho a la asociación de los trabajadores para formar sindicatos, para formar federaciones y para integrar confederaciones.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Tesis 2a. LVII/2005, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, junio de 2005, novena época,

La referida tesis tuvo su origen en un juicio de amparo indirecto promovido por la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP). Los antecedentes de este amparo pueden resumirse de la manera siguiente: a) Algunos sindicatos de servidores públicos encabezados por el SNTE constituyeron la federación quejosa y solicitaron su registro al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; b) El mencionado tribunal negó el registro solicitado con fundamento en los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, bajo el argumento de que en términos de dichos artículos sólo puede existir una federación de sindicatos y ésta ya existía.

Al dictar sentencia, el juez de distrito concedió el amparo al considerar que los preceptos reclamados vulneran la libertad sindical. Entre los argumentos más importantes de esa sentencia se pueden mencionar los siguientes:

I. El espíritu del legislador plasmado en la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional ha sido consagrar 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 realidad propias, principio que es respetado en el Convenio Internacional Número 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

página: 238, registro IUS 178186, rubro LIBERTAD SINDICAL. LOS ARTÍCULOS 78 Y 84 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO CONTRAVIENEN ESE PRINCIPIO, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. Las leyes que expida el Congreso de la Unión, con el fin de regir las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, debe respetar el principio de libertad sindical en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por disposición expresa del artículo 123 constitucional, fracción X, *in fine*, sin establecer límites en el ejercicio de dicha prerrogativa.

III. El derecho sindical contiene tres aristas: 1) La asociación de los trabajadores o empleadores para conformar un sindicato. 2) La asociación de sindicatos para formar federaciones. 3) La asociación de las federaciones para integrar confederaciones.

IV. Ese derecho es reconocido por la Constitución en el artículo 123, apartado B, fracción X, cuyo texto no limita el derecho de asociación a la creación únicamente de los sindicatos, por lo que siendo principio de derecho que aquello que no les está prohibido a los gobernados les está permitido, y no ser intención del Poder Constituyente limitar la citada garantía, es evidente que el Congreso al emitir los artículos 78 y 84 de la legislación burocrática contravino el principio de libertad sindical con que cuentan los sindicatos para formar federaciones.

V. Tomando en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el derecho de cada individuo de asociarse en la defensa de sus intereses laborales, determinó que el derecho sindical de cada trabajador comprende tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo, que se traduce en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya formado o de concurrir a la constitución de

uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a ningún sindicato; y, 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación.

VI. Del Convenio 87 de la Organización Internacional de Trabajo se advierte que dichos aspectos se dan también en relación con los sindicatos, por lo que atendiendo a la libertad sindical pueden: 1. Ingresar a una federación o conformar una nueva; 2. No ingresar a una federación determinada o no afiliarse a ninguna; y, 3. La libertad de separarse o renunciar a formar parte de una federación.

VII. Si los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecen la existencia de una sola federación de sindicatos reconocida por el Estado, debe concluirse que el mismo resulta violatorio de lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción X, constitucional, toda vez que al establecer la sindicación única contraría el espíritu que ha imperado en el legislador al expedir el artículo 123 constitucional, que ha sido establecer sin restricción alguna un mínimo de derechos laborales a favor de los trabajadores, considerando entre ellos el derecho de libre asociación para la defensa de sus intereses.

Cabe destacar que la concesión de amparo decretada por el juez de distrito fue confirmada el 4 de marzo de 2005, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de revisión 1878/2004 interpuesto por la Federación de Sindicatos de

Trabajadores al Servicio del Estado, que dio origen a la tesis 2a. LVII/2005.

4.5. Incidencia de la pluralidad de federaciones en la integración del Tribunal Federal: A. R. 409/2008 (Segunda Sala)

En la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictada en el amparo en revisión A.R 409/2008, el 10 de septiembre de 2008, se confirmó la resolución dictada por el juez de amparo, quien había declarado inconstitucional el artículo 118 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El 12 de junio de 2006, la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP) solicitó al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tuviera como designadas a las personas que propuso para el cargo de magistrados representantes de los trabajadores de en esa institución. La citada petición fue denegada por la autoridad con base en el precepto legal mencionado.

Contra dicha determinación, así como de la emisión de la norma aplicada, su promulgación, refrendo y publicación atribuidos respectivamente, en el ámbito de sus atribuciones, al Congreso de la Unión, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, secretario de gobernación y director del Diario Oficial de la Federación, promovió amparo indirecto.

Del citado juicio de amparo conoció el Juez Segundo de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, registrado bajo el número 849/2007, y en resolución terminada de engrosar el 31 de agosto de 2007, el Juez Antonio Rebollo Torres, determinó que atendiendo a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el artículo 68 de ley burocrática, que determina que sólo habrá un sindicato por dependencia, siendo evidente que la misma regla era aplicable a la formación de varias federaciones de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, al prohibir el artículo 118 de la citada ley el ejercicio de designación de miembros de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a la federación recurrente, ello resultaba violatorio de la libertad sindical, puesto que se estaba en presencia de sujetos iguales, es decir, de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado FSTSE y la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos FEDESSP. Por tanto, era inconcuso que ante el registro de uno ulterior, esta última federación se coloca en el mismo plano de igualdad jurídica estatuida en el artículo 1° de la Carta Magna, respecto de la primera federación, por lo que debía gozar de igual trato porque como sujeto de derecho se colocaba en idéntica situación jurídica, motivo por el cual declaró inconstitucional el citado precepto.

Inconforme con esa determinación, el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje interpuso recurso de revisión, en el que alegó se encontraba imposibilitado legalmente para cumplir la ejecutoria de amparo, pues correspondía a la vida interna de las federaciones designar el número o proporción de magistrados

representantes de los trabajadores, y sólo en caso de no ponerse de acuerdo conocería de dicha cuestión el tribunal en la vía contenciosa.

Por razón de turno, correspondió conocer de dicho recurso al Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, quien resolvió carecer de competencia legal y remitió los autos al Máximo Tribunal, razonando éste correspondía al Pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje nombrar a todos los funcionarios que lo integran, de conformidad con el artículo 123 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, previa designación que realice el representante de los sindicatos, puesto que debía verificar si cumplían con los requisitos de nacionalidad, pleno goce de sus derechos civiles y políticos, mayoría de veinticinco años, etc.

A partir del 18 de agosto de 2009 se tomó la protesta a los cuatro nuevos magistrados para la integración de la Quinta, Sexta, Séptima de las Salas del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que ahora existen ocho salas, lo cual es de gran trascendencia, porque constituye un producto neto de la jurisprudencia de la libertad sindical en la integración de los órganos de justicia, algo impensable hace pocos años.¹⁴⁵

4.6. Resoluciones relevantes que de manera colateral impactan en el derecho colectivo

¹⁴⁵ Notimex, 19 de agosto de 2009.

4.6.1. Condiciones generales de trabajo atendiendo a la profesión o especialidad: jurisprudencias 185/2007 y 186/2007 (Segunda Sala)

A través de estas jurisprudencias se determina que, tratándose de sindicatos de una misma profesión o especialidad en una dependencia del Gobierno Federal, el sindicato que agremie a la mayoría de los integrantes de éstas, tiene el derecho a que su opinión sea tomada en cuenta para la fijación de las condiciones generales de trabajo, únicamente por lo que respecta a los trabajadores de la profesión o especialidad que representa o, en su caso, el derecho a solicitar su revisión.¹⁴⁶

Sobre este tema, debe destacarse que las citadas jurisprudencias derivaron de una contradicción de tesis entre diversos Tribunales Colegiados de Circuito. Uno de los criterios emitidos por dichos Tribunales Colegiados tuvo su origen en un juicio laboral

¹⁴⁶ Jurisprudencia 2a./J. 185/2007, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, octubre de 2007, novena época, página: 437, registro IUS 171030, rubro SINDICATOS DE UNA MISMA PROFESIÓN O ESPECIALIDAD EN UNA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL. PARA LA FIJACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO O SU REVISIÓN RESULTA APLICABLE SUPLETORIAMENTE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 360, FRACCIÓN I, 388, FRACCIÓN III Y 389 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Jurisprudencia 2a./J. 186/2007, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, octubre de 2007, novena época, página: 396, registro IUS 171031, rubro SINDICATOS DE UNA MISMA PROFESIÓN O ESPECIALIDAD EN UNA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL. EL SINDICATO QUE AGREMIE A LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE ÉSTAS, TIENE EL DERECHO A QUE SU OPINIÓN SEA TOMADA EN CUENTA PARA LA FIJACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, ÚNICAMENTE POR LO QUE RESPECTA A LOS TRABAJADORES DE LA PROFESIÓN O ESPECIALIDAD QUE REPRESENTA O, EN SU CASO, EL DERECHO A SOLICITAR SU REVISIÓN.

promovido por el Sindicato de Controladores de Tránsito Aéreo, perteneciente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Dichos burócratas, luego de una larga batalla legal, lograron que se les reconociera el derecho a formar un sindicato distinto al que ya se encontraba formado en esa secretaría de gobierno. Razón por la que se constituyó el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, el que se registró ante las autoridades competentes en 1999.

No obstante lo anterior, la dependencia federal para la que prestan sus servicios los mencionados controladores era omisa en emitir las condiciones generales de trabajo que debían regir las relaciones laborales; en tal virtud, el sindicato de controladores demandó ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expidiera las referidas condiciones y al expedirlas otorgara al sindicato demandante la intervención legal a que se refiere el artículo 87 de la ley burocrática.

Seguido el juicio por sus trámites legales, la autoridad laboral dictó un laudo en el que absolvió a la parte demandada de las prestaciones reclamadas, bajo el argumento esencial de que el sindicato no se encontraba facultado para solicitar la expedición de las condiciones generales de trabajo.

Inconforme con ese laudo, el sindicato burócrata promovió juicio de amparo directo DT. 21563/2006, que fue resuelto el 23 de marzo de 2007, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer

Circuito, cuyo ponente fue el Magistrado de Circuito Héctor Arturo Mercado López, ejecutoria en la que se sostuvo:

I. Para que pueda considerarse respetado el derecho de asociación sindical, no basta que a los trabajadores se les tenga afiliados en un sindicato, sino que también deben hacerlo en la organización que democráticamente represente su voluntad, aunado a que se deben dar todas las garantías para que ésta pueda hacer una real defensa de los intereses de sus afiliados, a fin de que: a) tengan efectiva representación en las relaciones obrero patronales; b) puedan tramitar conflictos laborales; y c) intervengan en la fijación de las condiciones generales de trabajo.

II. Los diferentes doctrinarios en la materia de contratación colectiva hacen un especial énfasis en que ésta no puede ni debe ser tratada por separado del derecho de sindicación en virtud de que si los trabajadores se organizan en sindicatos es precisamente para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida.

III. Cuando se tenga el derecho de asociación sindical, si se restringe el de contratación colectiva es como si el primero no tuviera razón de ser. Esos principios que recogen los convenios 151 y 154 de la OIT relativos a los empleados públicos y el fomento a la negociación colectiva de éstos, en los que se estatuye se les debe oír y tomar en consideración a fin de influir en todo lo que les afecta directamente, está resuelto, en el derecho positivo mexicano, en el artículo 123 constitucional y sus principios.

IV. La Sala interpretó incorrectamente el artículo 87 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al apoyarse en éste y concluir que no procede la expedición de las condiciones de trabajo en cuanto a los controladores aéreos.

V. Las condiciones de trabajo que rigen en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, establecen que los órganos desconcentrados son considerados unidades administrativas; también determinan que dicha dependencia, atendiendo a la opinión de la organización sindical, expedirá disposiciones especiales para regular en torno a las unidades administrativas, las funciones que son altamente especializadas.

VI. El sindicato nacional gremial quejoso, el cual corresponde a un órgano desconcentrado, tiene el carácter de unidad administrativa, reclamó el otorgamiento y fijación de las condiciones generales de trabajo por el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes única y exclusivamente por lo que ve al gremio de los controladores aéreos, y tomando en cuenta la opinión de éstos, pues no existen tales, reclamando se incluyeran los convenios, acuerdos y pactos particulares suscritos entre la citada dependencia y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de los cuales viene gozando el mencionado gremio.

VII. Al estar sustentada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en la existencia de un solo sindicato por dependencia, disposición que fue declarada inconstitucional por violentar el derecho a

la libertad sindical, no existe en dicho ordenamiento laboral regulación de las formas de sindicación y menos aún de cuando se presenta conflicto de titularidad, de manera que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11 del citado ordenamiento, se debe acudir a lo prevenido en la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria.

VIII. Es válida la aplicación supletoria de los artículos 360, 388 y 389, de la Ley Federal del Trabajo, en tanto en el caso en estudio se refiere a un conflicto suscitado entre la dependencia y el sindicato gremial de los controladores aéreos derivado de hechos íntimamente vinculados a la relación laboral, pues carecería de sentido contar con una organización sindical mayoritaria en su gremio imposibilitada de representar a los trabajadores ante el empleador en el ámbito específico de las condiciones de trabajo, máxime que en el caso se justifica por la especialidad de las condiciones.

Como se indicó el referido criterio fue avalado por el Máximo Tribunal.

4.6.2. *Opinión del sindicato: R.R.156/2008*

En el recurso de revisión 156/2008, el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, solicitó inicialmente ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se tomara en cuenta su opinión en relación al establecimiento de sus condiciones generales de

trabajo, y después de diversos procedimientos legales, se turnó el recurso de cita al Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, quien al momento de resolver, esencialmente, sostuvo lo siguiente:

I. Que las condiciones generales de trabajo no sólo abarcan prestaciones de tipo económico, mismas que para que puedan surtir efecto en términos del artículo 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, requieren ser aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que también incluyen otras de diversa índole como son administrativas, culturales, derechos adquiridos, etc.

II. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en su calidad de autoridad rectora del procedimiento laboral burocrático y obligado a administrar justicia, en términos de lo dispuesto en los artículos 137 y 138 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en caso de existir discrepancia entre las partes en cuanto a la opinión vertida por el sindicato respecto de las condiciones generales de trabajo, debe instrumentar el procedimiento a que se refiere el numeral 89 del ordenamiento legal en cita.

III. La libertad garantiza a los trabajadores el derecho de trabajar conjuntamente en la mejora de sus condiciones laborales y económicas, siendo la negociación de las condiciones de trabajo su máxima expresión.

IV. Consecuentemente, cuando no tome en cuenta el titular de la dependencia la opinión del sindicato sobre sus condiciones, en tanto no

se dé respuesta puntual a las peticiones que estime inviables o no, y por su parte la autoridad no instrumente un procedimiento a fin de darles la garantía de audiencia, se violenta la libertad sindical a la cual tienen derecho, pues implica menoscabarles el derecho a que se pondere su propuesta respecto de sus condiciones que va contra los principios establecidos en la constitución y la ley.

4.6.3. *Modificación de jurisprudencia 86/2000*

La petición de modificación¹⁴⁷ obedece a que el Alto Tribunal al emitir la jurisprudencia 86/2000 establece que la autoridad administrativa tiene facultades para verificar si el procedimiento de elección de la mesa directiva del sindicato se apegó a los Estatutos o a la Ley Federal del Trabajo.¹⁴⁸

Tal solicitud de modificación estribó en dilucidar si la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de la Dirección General de Registro de Asociaciones tiene o no facultades para verificar el procedimiento de elección de la mesa directiva de la organización sindical, en términos de los Estatutos que rigen a los agremiados o de

¹⁴⁷ Fue solicitada por el magistrado Héctor Arturo Mercado López integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

¹⁴⁸ Jurisprudencia 2a./J. 86/2000, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, septiembre de 2000, novena época, página: 140, registro IUS 191095, rubro SINDICATOS. LA AUTORIDAD LABORAL TIENE FACULTAD PARA COTEJAR LAS ACTAS DE ASAMBLEA RELATIVAS A LA ELECCIÓN O CAMBIO DE LA DIRECTIVA, A FIN DE VERIFICAR SI EL PROCEDIMIENTO SE APEGÓ A LOS ESTATUTOS O, SUBSIDIARIAMENTE, A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

la Ley Federal del Trabajo.

En el amparo en revisión, la mayoría de los integrantes del Tribunal Colegiado, en acatamiento a la jurisprudencia 86/2000 en cuestión, sostuvo que la autoridad tiene facultades para cotejar lo actuado con los estatutos para resolver la procedencia o no de la toma de nota y subsidiariamente en la Ley Federal del Trabajo, pero que en el caso la directiva electa de la sección sindical había cumplido con los requisitos establecidos en los citados ordenamientos.

En el fallo de origen la Sala estableció que la autoridad encargada de registrar o tomar nota del cambio de directivos, debe verificar que en el trámite o procedimiento respectivo se respetó la voluntad de los agremiados constante precisamente en los estatutos y, subsidiariamente, en la Ley Federal del Trabajo, el Máximo Tribunal, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 123, apartados A, fracción XVI, y B, fracción X, de la Constitución, así como a los numerales 365, 371 y 374 de la Ley Federal del Trabajo y estableció que esa facultad verificadora se desprendía de lo establecido en los artículos 377, fracción II, 368 y 692, fracción IV, todos de la ley en mención.

El Magistrado del Tercer Tribunal Colegiado disintió de ese criterio por las razones de derecho que a continuación se expresan:

I. En los artículos 30, 31, fracciones I y II, 39, 40 y 41, de la Constitución, se considera a la voluntad de los gobernados como el principio fundamental del Estado Democrático de Derecho, por lo que son éstos quienes en todo momento tienen el inalienable derecho de

determinar sus formas de organización y crear asociaciones, entre otras, para cumplir el fin esencial que es el bienestar común.

II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que un presupuesto del Estado Democrático de Derecho requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática.

III. La libertad sindical de que deben gozar los trabajadores para fundar sindicatos, afiliarse a los de su elección y elegir libremente a sus representantes, constituye uno de los derechos fundamentales del sistema de relaciones laborales propio del Estado Democrático de Derecho.

IV. El Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, señala que la libertad sindical constituye una garantía social establecida para la defensa de los intereses de la clase obrera, cuyo respeto debe ser garantizado por el Estado, estableciéndose que los trabajadores deben tener plena libertad al constituir la organización sindical que estimen conveniente y que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir, a fin de limitar el derecho o entorpecer el ejercicio legal para respetar sus Estatutos, elegir a sus representantes y demás actividades.

V. De lo anterior se deduce que el registro sindical como el de la

directiva es sólo una medida de publicidad con que los sindicatos muestran su existencia a todas las personas naturales jurídicas y naturales. De esta manera la teleología del registro sindical hace prácticamente accidental la fijación del organismo que deba llevar a cabo el registro.

VI. Al no existir reglamentación expresa en la Ley Federal del Trabajo sobre el registro de la toma de nota de la directiva sindical general o seccional, la autoridad debe interpretar la exigencia del mismo de manera restrictiva y no ampliar los requisitos para su expedición, so pena de transgredir la vida interna de las organizaciones sindicales y de la libertad sindical, derecho consagrado por nuestra Carta Magna a favor de la clase obrera.

VII. Atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, la Ley Federal del Trabajo, la doctrina y lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 86/2000, en la que destaca que a través de la vía indirecta únicamente pueden abordarse aspectos meramente formales, y que será a través del juicio ordinario ventilado ante la autoridad jurisdiccional en el que se podrá reclamar la nulidad de la elección, lleva a concluir que los alcances o límites de la autoridad registradora en la toma de nota de la directiva sindical, sólo debe restringirse a verificar “qué” debe hacerse conforme al procedimiento que marcan los Estatutos y subsidiariamente a la Ley Federal del Trabajo, mas no al “cómo” se hizo dicho procedimiento de

elección, pues en eso estriba el cumplimiento de los requisitos formales contemplados en los Estatutos.

VIII. La elección de la dirigencia sindical se efectuará bajo el procedimiento que marcan los Estatutos, lo que implica la verificación del “qué” debió hacer la organización, además de que en términos de lo dispuesto en el artículo 365, último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo, dicho documento haya sido autorizado por el Secretario General, el de Organización y el de Actas, salvo lo dispuesto en los Estatutos; en caso de que no se cumplieran con estos requisitos formales procedería la negativa del registro de la nueva directiva o toma de nota.

IX. En los asuntos de competencia federal, es la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a través de la Dirección General de Registro de Asociaciones que tiene la facultad de vigilancia conferida en los artículos 365 y 377 de la Ley Federal del Trabajo, actuación que no puede rebasar las atribuciones que le otorgan las disposiciones legales aplicables, ya que es de explorado derecho que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite.

X. La facultad de verificación no entraña la posibilidad de que la Dirección General de Registro de Asociaciones analice de manera oficiosa o a petición de miembros del sindicato, cuestiones de hecho que se hagan valer como determinantes para invalidar la elección de la directiva y, consecuentemente, negar la toma de nota.

XI. Cuando los Estatutos sindicales sean contrarios a los principios fundamentales previstos en la Constitución, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, las leyes generales y las leyes secundarias, los principios generales del derecho y de justicia social aplicables, y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los trabajadores a quienes afecte, podrán reclamar su ilegalidad ante la autoridad competente como lo es la Junta de Conciliación y Arbitraje a través de un procedimiento ordinario, la que podrá declarar la nulidad de tales disposiciones.

Ahora bien, en relación con las jurisprudencias y tesis que inciden en materia colectiva, se elaboró el siguiente cuadro:

Cuadro 12. Jurisprudencias y tesis relevantes

TESIS	TEMA
1/96 Pleno de la SCJN	Organismos descentralizados, pasan al Apartado A del art. 123. Inconstitucionalidad el art. 1º de la LFTSE.
43/99 Pleno de la SCJN	Sindicación única. Inconstitucional del art. 68 LFTSE. Jurisprudencia conocida como de la libertad sindical.
CXXVII/00 Pleno de la SCJN	Reelección de dirigentes. Inconstitucional del art. 75 LFTSE.
LVII/05 Segunda Sala de la SCJN	Unidad federal. Inconstitucionales arts. 78 y 84 LFTSE, se crea la FEDESSP.
185/2007 y 186/2007 Segunda Sala de la SCJN	Sindicatos de una misma profesión o especialidad, tienen derecho a condiciones generales de trabajo específicas.
150/2008 Segunda Sala de la SCJN	Para garantizar la libertad sindical, el voto debe ser secreto.
61/2009 Segunda Sala de la SCJN	La titularidad del contrato se obtiene de la mayoría de los trabajadores que ejercen el voto.
A.R. 409/2008 Segunda Sala de la SCJN	Integración del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Inconstitucionalidad 118 LFTSE. La FEDESSP tiene derecho a nombrar magistrados.*
R.R. 156/2008	Opinión del sindicato. El titular de la dependencia debe razonar la inviabilidad de la petición del sindicato en las

	condiciones generales de trabajo.
Mod. Juris.86/2000	Toma de nota.
<i>*Elaboración propia.</i>	

Es indiscutible que las reformas comentadas en el capítulo anterior representan un avance significativo en la consolidación del derecho colectivo burocrático. Sin embargo, quedan pendientes de regular algunos temas de los que sí se han ocupado las legislaciones de otros países. Veamos algunos ejemplos.

En algunos países europeos como la República Federal de Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Inglaterra, Suecia y Suiza el derecho de los funcionarios públicos a sindicarse está regido por la legislación aplicable a los sindicatos en general, sin ningún tipo de restricciones. Los funcionarios públicos se han organizado de diversas formas, unas veces constituyendo sus propias asociaciones, diferenciándolas de las del sector privado, y en otras no han creado ninguna organización autónoma, afiliándose directamente a las centrales sindicales existentes.

En la actualidad, un rasgo característico de las organizaciones de funcionarios públicos en Europa es el alto grado de sindicación de dicho personal, con relación con el sector privado. Así, en Francia tenemos un porcentaje de afiliación sindical que oscila entre el 70% y 80%; en Bélgica, Noruega y Suecia se estima en el 80%; en la República Federal de Alemania el grado de sindicación se ha evaluado en el 75%; en Austria se calcula en un 70%, mientras que en Suiza la estimación

es del 50% y en Inglaterra el porcentaje de sindicación alcanza hasta el 90%.¹⁴⁹

Con relación a los derechos de sindicación y huelga, han posibilitado que los colectivos de funcionarios entrasen a participar desde una posición de autonomía en la determinación de las condiciones de la relación de empleo que les une con la administración.

En la mayoría de las administraciones europeas existen y han existido órganos de comunicación internos a través de los cuales los funcionarios han expresado sus opiniones y emitido sus propuestas con relación a las condiciones de empleo. Estas condiciones propuestas, sin embargo, al ser recogidas por la autoridad pública, aparecerían externamente como jurídicamente emanadas por la voluntad de una sola de las partes.¹⁵⁰

Los límites constitucionales a la negociación están referidos a la exclusión de determinados colectivos de funcionarios como pueden ser los jueces, militares o policía. Esta exclusión se configura, por regla general, mediante la negación a estos colectivos de los derechos de sindicación y huelga. No obstante, en numerosas ocasiones, en el terreno de los hechos, cuando estos colectivos aparecen organizados en torno a determinadas reivindicaciones laborales, poseen los

¹⁴⁹ DE LAS HERAS BORRERO, Francisco Manuel, *La sindicación de los funcionarios públicos en Europa*, www.cepc.es/rap/publicaciones/revistas. Consulta: 03-2009.

¹⁵⁰ ORTEGA, Luis, *La negociación colectiva de funcionarios públicos*, <http://www.revistas.ucm.es/rla>. Consulta: 03-2009.

suficientes medios institucionales de propuesta o de presión para obtener una vía negocial a través de la cual alcancen sus objetivos.

En el caso de Francia la primera codificación burocrática fue el Estatuto de 1941, el que reconoció el derecho de asociación.¹⁵¹ En 1946, se reconoce el derecho de huelga, pero la jurisprudencia afirma al respecto que este derecho es susceptible de ser ejercitado cuando el servicio público no es indispensable y parte del personal asegure la continuidad del mismo. Se proclama la descentralización, la desconcentración y el sindicalismo es reconocido.

Los miembros de la función pública están sometidos al Estatuto de carácter sumamente jerárquico y autoritario cuya aplicación excluye la de las normas de la legislación laboral. La función pública comprende el personal de las grandes administraciones estatales ya sea nacional, regional, departamental o local.

Ahora, con relación a la situación de la huelga en este país podemos señalar que en enero de 2008 más de cinco millones de empleados estatales de Francia, desde trabajadores de correos, aeropuertos y hasta docentes, protestaron mediante una huelga de veinticuatro horas, en contra de las reformas de corte neoliberal. La referida huelga es la segunda que realizan los trabajadores del servicio público francés durante el gobierno de derecha de Nicolás Sarkozy.¹⁵²

¹⁵¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, 3ra ed., México, Porrúa, p. 76.

¹⁵² www.aporrea.org/internacionales/n105055.html. Consulta: 06-2009.

En España, la Constitución reconoce el derecho de asociación y de sindicación. Pero la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las fuerzas o institutos armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.

Respecto a la huelga, se reconoce ese derecho a favor de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.¹⁵³

Por su parte, en Italia la organización sindical es libre. No se impone a los sindicatos otra obligación que la de registrarse ante departamentos locales o centrales, según lo disponga la ley. La única condición exigida para el registro de los estatutos de los sindicatos será que éstos sancionen un régimen interior fundado en los principios democráticos. Los sindicatos registrados tendrán personalidad jurídica y podrán, representados unitariamente en proporción a los respectivos afiliados inscritos, concertar convenios colectivos de trabajo con efectos

¹⁵³ *Ibidem.*

obligatorios para todos los pertenecientes a las categorías a que se refiera el convenio.¹⁵⁴

Desde la entrada en vigor de la Constitución, en Italia los empleados públicos tienen derecho a realizar actividades sindicales y de huelga (artículos 39 y 40 de la Constitución).¹⁵⁵

¹⁵⁴ Constitución de la República Italiana, artículo 39.

¹⁵⁵ Con relación a este tema se llevaron a cabo diversas entrevistas con especialistas en el tema. Son de resaltar las realizadas a Maurizio del Conte, catedrático de la Universidad Bocconi de Milán, Italia, y Franco Aviccoli, experto del Instituto Italiano de Cultura. En síntesis expresaron: Los servicios públicos esenciales tienen limitaciones contenidas en la Ley 146 de 1990. Sin embargo, los servicios públicos básicos no necesariamente coinciden con el uso público: considerar, por ejemplo, en el ámbito de la información (prensa, TV, etc.), transportes (actualmente el transporte en Italia está en manos de empresas privadas), salud (clínicas) y otros. Con el Decreto Legislativo número 29 de 1993 (Ley Bassanini) se tuvo la llamada privatización del empleo público, que fue prorrogado por el artículo 43, apartado 1, del Decreto Legislativo número 80 de 1998, que llevó el conflicto laboral al Tribunal de Justicia (el tribunal administrativo tiene competencia) y luego en el Texto Único sobre el empleo público contenido en el Decreto Legislativo número 30 de marzo 2001. En el gobierno la libertad y las actividades sindicales están protegidos en la forma prescrita por las disposiciones en el Estatuto de los Trabajadores (Ley de 20 de mayo de 1970, número 300).

En cuanto a la negociación colectiva nacional, las administraciones públicas son representadas legalmente por el representante de negociación para el gobierno, cuyas siglas en italiano son ARAN, quien ejerce en el plano nacional, todas las actividades relativas a las relaciones laborales, la negociación de los convenios colectivos y la ayuda del gobierno a la aplicación uniforme de los contratos colectivos. Los gobiernos pueden ser asistidos por el ARAN para la negociación integral local. La negociación colectiva nacional tiene lugar en todas las cuestiones relativas al empleo y las relaciones laborales y de disciplina, de acuerdo con el sector privado, la duración de los convenios colectivos nacionales e integradores, la estructura del contrato y las relaciones entre los diferentes niveles. Los gobiernos activan niveles autónomos de contratación colectiva integral, dentro de las limitaciones presupuestarias derivadas de los instrumentos de programación anual y plurianual de cada administración. La negociación colectiva integral se lleva a cabo sobre las materias en los límites establecidos por los contratos colectivos nacionales, entre los sujetos y con los procesos de negociación que estos últimos prevean; esta puede ser territorial y tener la participación de varias administraciones. El ARAN admite la negociación colectiva nacional cuando las organizaciones sindicales que existan en el sector o área de una representación sea de no menos del 5%, considerando para tal efecto, el promedio de la asociación de datos y la cifra de participación en las elecciones. La asociación de datos se expresa como el porcentaje de los representantes para el pago de las cuotas sindicales a los representantes totales concedidos en el ámbito a consideración. La participación de elección se expresa como el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones de la representación unitaria del personal, en comparación con el total de votos emitidos en cuestión. En la negociación colectiva nacional para su sector o zona también participan las confederaciones a las que los sindicatos admiten que están afiliados a la negociación colectiva.

El ARAN suscribe convenios colectivos previamente verificados sobre la base de representación que establece la admisión a la negociación, de conformidad con el apartado 1, que los sindicatos de acuerdo con la idea de unirse en conjunto, representan al menos el 51% como promedio entre el datos de asociados, y dada la división electoral o en la zona o área del contrato, o por lo menos el 60% de la elección en el mismo ámbito. Por supuesto, el discurso técnico es muy complejo. En dos palabras, se puede concluir diciendo que los funcionarios públicos tienen el mismo derecho de huelga de los empleados de empresas privadas, salvo que las uniones de funcionarios que deseen participar en la formación del convenio colectivo, deberán cumplir las condiciones de representatividad que he citado anteriormente.

En cuanto a los contradicciones que se le presentan la administración pública italiana, podemos decir que mas que ello, los empleados públicos a diferencia de los de empresa privada tienen el privilegio de la

En los países vecinos, Estados Unidos y Canadá, se dan algunas situaciones, en relación con el derecho laboral burocrático, que a continuación analizamos.

Entre el derecho laboral de Estados Unidos y México existe una diferencia significativa con respecto a la jerarquía del derecho laboral en la estructura jurídica. En México el derecho al empleo es una garantía constitucional y muchos aspectos de la relación entre empleador y trabajador se rigen por estatutos federales; en cambio, en Estados Unidos los derechos del trabajador no gozan de una protección constitucional y muchos aspectos de la relación laboral no son controlados por estatutos federales.¹⁵⁶

El profesor Alvin Goldman sugiere que el artículo 123 de la Constitución Política Mexicana es una muestra de la personalidad del Estado Mexicano, en virtud de que resulta ser protectora del pueblo mexicano; en contraste, la norteamericana no contiene nada de esto y su enfoque estriba en las restricciones sobre la autoridad gubernamental.

Las leyes estatales y federales más recientes de la Constitución estadounidense otorgan a los empleados públicos el derecho de organizarse y pactar contratos colectivos, pero no les dan el derecho a la huelga. En 1987, el 43% de los empleados públicos eran

seguridad del trabajo y un sueldo que, gracias a la clientela política sigue creciendo más que la de la privada. Esta es una política muy sensible y, por desgracia, muy fácil de manipular.

¹⁵⁶ United States, V. Martinez-Fuerte, 428 U.S. 543 - 19769 cit. FRANK SMITH, James, *Derecho Constitucional Comparado México Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, p. 658.

representados por sindicatos. Algunos Estados, por ley o por decisión de la Corte, les permiten a algunos empleados públicos declararse en huelga; sin embargo, las huelgas ilícitas en este país son bastante comunes, lo anterior es así, toda vez que los empleados federales no pueden declararse en huelga porque es considerado un delito.¹⁵⁷

En relación a la formación y disolución de sindicatos las leyes federales de Estados Unidos, dos o más trabajadores tienen el derecho de formar un sindicato. Este derecho es exclusivo de los trabajadores y no se requiere ningún tipo de reconocimiento por parte del patrón ni autorización previa, registro u otro acto oficial del gobierno para formar un sindicato.¹⁵⁸

La Constitución de Canadá deriva de un conjunto de documentos conocidos como actos constitucionales y de convenios, decisiones jurídicas, costumbres y tradiciones no escritos.

Las leyes canadienses sobre negociación colectiva son similares a las estadounidenses. Sin embargo, en Canadá la mayoría de las jurisdicciones conceden a los sindicatos el derecho a la certificación mediante registro de tarjetas (verificación de que la mayoría de los trabajadores han firmado una tarjeta mediante la cual nombran a un sindicato para que los represente) en lugar de una votación. Las leyes canadienses crean un sistema en el cual los gobiernos intervienen de

¹⁵⁷ FRANK SMITH, James, *Derecho Constitucional Comparado México Estados Unidos*, México, UNAM, 1990, p. 735.

¹⁵⁸ Fuentes legales de los derechos laborales, *Estados Unidos*, http://www.new.naal.org/spanish/pdf/stud2_usa.pdf. Consulta: 03-2009.

manera más directa en el proceso de negociación que en Estados Unidos; en ellas también se especifican ciertas cláusulas que deben incluirse en los contratos colectivos de trabajo.

El derecho de huelga está sometido a condiciones de mayor exigencia que obligan a los sindicatos a someter sus diferencias con las empresas a las autoridades competentes subordinando el ejercicio de la huelga al fracaso de los intentos de conciliación.¹⁵⁹

Las diversas leyes o códigos laborales canadienses reconocen la libre asociación y negociación colectiva como la base de las relaciones industriales efectivas, y generalmente garantizan el derecho a huelga con objeto de obtener o renovar un contrato colectivo una vez cumplidos los requisitos específicos. En todas las jurisdicciones se requiere que un sindicato tenga el apoyo de la mayoría de cualquier grupo de trabajadores a los cuales el sindicato pretende representar en una negociación colectiva.

Canadá tiene once regímenes laborales diferentes: uno para cada una de sus diez provincias, así como el régimen de la jurisdicción federal. Cada provincia ha promulgado un estatuto de relaciones laborales y ha creado una oficina o agencia pública para administrar la aplicación de dicho estatuto. Los nombres de los estatutos y de la agencia correspondiente son los siguientes:

Cuadro 14. Legislación laboral de Canadá

¹⁵⁹ KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, *Decimocuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho de Trabajo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 224 y sig.

PROVINCIAS	LEGISLACIÓN	
Alberta	Código de Relaciones Laborales	Junta de Relaciones Laborales de Alberta
Columbia Británica	Código de Relaciones Laborales	Junta de Relaciones Laborales de Columbia Británica
Manitoba	Ley de Relaciones Laborales	Junta de Relaciones Laborales de Manitoba
Nueva Brunswick	Ley de Relaciones Industriales	Junta de Trabajo y Empleo de Nueva Brunswick
Terranova	Ley de Relaciones Laborales	Junta de Relaciones Laborales de Terranova
Nueva Escocia	Ley Sindical	Junta de Relaciones Laborales de Nueva Escocia
Ontario	Ley de Relaciones Laborales, 1995	Junta de Relaciones Laborales de Ontario
Isla del Príncipe Eduardo	Ley de Relaciones Laborales	Junta de Relaciones Laborales de la Isla del Príncipe Eduardo
Quebec	Código de Relaciones Laborales	Oficina del Comisario General del Trabajo (Ministerio del Trabajo) y, para apelaciones y cuestiones penales, el Tribunal Laboral
Saskatchewan	Ley Sindical	Junta de Relaciones Laborales de Saskatchewan.*
<i>*Elaboración propia.</i>		

Con relación al derecho de huelga éste no se encuentra protegido constitucionalmente en Canadá. Las leyes de este país se han apegado a las resoluciones británicas y las huelgas estuvieron prohibidas durante gran parte del siglo XIX como impedimento ilegal del comercio.¹⁶⁰

Ninguna jurisdicción canadiense permite el remplazo permanente de huelguistas, como sucede en Estados Unidos. En algunas provincias y en la jurisdicción federal, existe una prohibición estatutaria específica sobre el remplazo permanente, o una garantía específica del derecho de un huelguista de regresar a su trabajo al término de la huelga, cuando ese puesto o puestos similares todavía existan. En otras provincias y en el sector federal, las juntas laborales consideran el

¹⁶⁰ <http://www.survey07.ituc-csi.org/getcountry.php?IDCountry=BRA&IDLing=ES> - En caché. Consulta: 03-2009.

reemplazo permanente del trabajador como una represalia por ejercer su derecho legal y, por lo tanto, dicho reemplazo es considerado una práctica laboral discriminatoria.¹⁶¹

¹⁶¹ Con relación a este tema se llevó a cabo una entrevista con Gary Cwitco, Representante Nacional del Sindicato Canadiense de las Comunicaciones, Energía y Papel, como parte de una investigación de campo a efecto de completar la investigación documental, quien esencialmente expresó: "En general, en Canadá todos los servidores públicos tienen derecho a organizarse. Aproximadamente son 250,000 trabajadores que laboran en el servicio público federal. El 75%, aproximadamente está sindicalizado, y casi siempre los sindicatos son grandes. Se necesita, al mínimo dos trabajadores para formar un sindicato, siempre y cuando se dé la unidad de negociación (bargaining unit). Para tener una unidad de negociación se necesita intereses en común. Un ejemplo para entender qué es la unidad de negociación: en un ministerio o dependencia de 500 trabajadores, existen 40 electricistas. Si sólo obtienen para el cambio de sindicato 50% más 1 del total de los trabajadores, pero en este porcentaje no hay ningún trabajador electricista, aquéllos conformarán la unidad de negociación, pero dado que los electricistas no están representados en ese porcentaje, pueden tener un diverso sindicato y constituir esa unidad de negociación pues el grupo de trabajadores tiene intereses en común. Hay trabajadores que están excluidos del derecho de sindicalización, a la contratación colectiva y a la huelga. Existen 3 reglas para definir qué es exclusión: a) Los trabajadores que tienen acceso a información confidencial en materia de relaciones laborales, ejemplo, las secretarías que toman nota de los acuerdos de políticas laborales, siempre y cuando dichos acuerdos puedan ser aplicados a diversos trabajadores. b) Los trabajadores que tienen el poder de emplear o despedir. c) Los trabajadores encargados de imponer sanciones o disciplinas a diversos trabajadores, que no están sujetos a autorización de otro nivel.

Por Ley Federal, para formar un sindicato primeramente hay dos senderos. Primero, se requiere que los trabajadores que pueden constituirlo firmen una tarjeta en la que se exprese el deseo de formar parte de éste; dichos trabajadores deben pagar 5 dólares canadienses al mismo tiempo que firman la tarjeta como sinónimo de compromiso. Si sólo se obtiene el 45% del total de los trabajadores, se requiere una votación que será secreta, diligencia que es desahogada por la autoridad y que se realiza dentro del centro de trabajo y durante el horario de labores. Si 50% más 1 del total de los trabajadores firman el registro sindical, es automático. A manera de ejemplo, si de un grupo de 500 trabajadores, cuyo 50% es 250 trabajadores, con que obtengan la aprobación de 250 personas más 1 persona, esto es, 251 trabajadores, se obtiene el registro automático, por el 100% del total de los trabajadores. Un trabajador no puede pertenecer a más de un sindicato en una misma dependencia. Sólo puede haber un sindicato por unidad de negociación, empresa o dependencia, tanto a nivel privado, público federal, provincial o municipal.

En el sector público casi no hay obstáculos a la libertad sindical. Los sindicatos más progresistas tienen pactado de 15 a 30 minutos para que en los 3 primeros meses se les permita hablar con el trabajador y convencerlo de la importancia de la afiliación al sindicato. La regla general es que los trabajadores no afiliados pueden votar si aprueban o no el convenio colectivo, pero no pueden votar por los integrantes de la dirigencia sindical ni respecto del monto de la cuota sindical, lo que les motiva a afiliarse. La certificación que se necesita para el cambio del sindicato o salirse de éste se realiza a través de un escrito, petición o carta de los trabajadores enviada a la Junta de Relaciones Laborales. Es un trámite administrativo que contiene la lista de los nombres de los trabajadores que solicitan el cambio, y dicha autoridad compara esos nombres con las listas originales y resuelve si procede el cambio o desafiliación. 90 días antes de terminada la vigencia del Contrato Colectivo de Trabajo, cuando los trabajadores sólo hubieran obtenido el 45% del total de trabajadores, tendrán derecho a cambiar el sindicato o salirse de éste, a través del voto secreto vertido ante la presencia de un funcionario judicial. Para ese cambio se requiere el 50% más 1 del total de los trabajadores que voten. Todos los trabajadores pagan cuota sindical estén o no afiliados al sindicato, pues éste debe representar a todos los trabajadores sean miembros o no. Ante una queja de un trabajador no afiliado, la organización sindical está obligada a revisar todo el trámite como si se tratara de un sindicalizado.

Todos tienen derecho a la contratación inmediata, salvo los policías nacionales, ejército, armada o empleados de confianza. El salario se puede negociar salvo en época de crisis real o imaginaria. En el 2009 el gobierno estableció cuál sería el porcentaje de incremento al salario, dada la crisis financiera. Impuso esta ley cuando estaban las partes en el proceso de negociación. El convenio colectivo por práctica se revisa cada tres años.

Algunos países de latinoamérica regulan el derecho laboral burocrático en los términos que enseguida se analizan.

Respecto de Brasil podemos decir que la estructura central de la legislación laboral brasileña es el Compendio de Leyes Laborales (CLL) de 1943.

El problema mayor es que si el gobierno no está de acuerdo con las negociaciones para el acuerdo colectivo, puede imponer un convenio por ley en relación a aspectos como el salario, horas de trabajo, etc. Por Ley Federal, el sindicato no puede negociar pensiones. Los trabajadores de gobierno no pueden utilizar o escoger de reglar todos los puntos en conflicto por huelga sino a través de la Junta de Arbitraje, que se conforma de manera especial para cada caso. Generalmente los trabajadores no se quieren ir a la huelga. En los últimos 40 años en el sector público federal, el entrevistado recuerda que sólo ha existido una huelga. Una vez estallada la huelga, no tiene fecha de terminación. En la única huelga que hubo hace 15 o 20 años, el entrevistado Gary Cwitco fue nombrado Juez. La queja consistía en que las personas que trabajaron durante la huelga contravinieron los estatutos y la ley interior, pues no habían sido considerados como trabajadores esenciales. Fue declarada procedente la queja, y se penalizó con sanciones económicas al encontrarse responsables. Es imposible pensar en contratos de protección, pues cada trabajador recibe copia del contrato que lo rige. En todos los sectores a los trabajadores se les entrega el recibo en el que constan las horas trabajadas, el salario bruto y todas las deducciones, incluyendo la cuota sindical, de manera que cada uno sabe cuánto entrega al sindicato.

La cuota sindical varía dependiendo del sindicato, entre el 1.5% y 2.5 % del total del salario, incluyendo el tiempo extra, bono, etc. Cada sindicato está obligado a entregar al Ministerio de Trabajo informe sobre cuántos miembros tienen y a registrar cada convenio o acuerdo en la Biblioteca oficial, lo cual se cumple cabalmente. También cada empleador o titular del Ministerio está obligado a retener la cuota sindical e informarlo mensualmente al Estado, por lo que al final del año conoce cuánto pagó cada trabajador, pues por dicho concepto hay deducción de impuestos. Es decir, es del conocimiento público tanto el número de afiliados y los convenios y acuerdos, pero de los recursos financieros sólo tienen informe los miembros del sindicato. Existen algunos gremios, como es el caso del Sindicato de Comunicaciones, Energía y Papel, del cual forma parte el entrevistado, en los que la organización sindical está obligada a comprar seguros a todos los miembros del Comité Ejecutivo y Seccional contra la posible corrupción de estos dirigentes y que traería menoscabo al patrimonio del sindicato. A nivel seccional hubo casos de corrupción, como ocurrió con un dirigente que era adicto a las apuestas de las carreras de caballos y el juego de azar, quien falsificó cada mes los informes sobre el dinero de las cuotas. Cuando se descubrió, el seguro tuvo que responder por ese desfalco. Con el seguro no se previene la corrupción, pero sí el patrimonio de la organización sindical. No existe límite para que un dirigente sea reelegido, pero hasta hace 3 años, cuando cumplía 65 años de edad, que es el requisito para jubilarse, ya no podían acceder a ese puesto. Sin embargo, ante la intervención de la Comisión de Derechos Humanos, quien señaló que ese límite de la edad era discriminatorio, no existe más dicho requisito. Es destacarse que los jóvenes no ocupan puestos de dirigencia sindical, sino únicamente los trabajadores con experiencia, por lo que su mandato en general inicia cuando tienen 40 o 45 años de edad.

Todos los canadienses, incluyendo los residentes legales con más de seis meses en el país, tienen derecho a la seguridad social. Este seguro es básico, en el que se incluyen las intervenciones quirúrgicas, pero no incluye el pago de medicamentos ni de tratamientos dentales, entre otros. Concluyendo, en general los sindicatos en el sector público federal tienen el derecho de hacer huelga, pero hay limitaciones. Hace 10 años el gobierno federal aprobó la Ley del Acta de Servicios Esenciales. Antes de la decisión de ir a la huelga, el sindicato debe negociar con el Ministerio o Departamento cuántos trabajadores deben estar en el trabajo todo el tiempo, (hospitales, cárceles, controladores de aviones). Si ellos no se ponen de acuerdo, la Junta de Relaciones Laborales del Servicio Público resuelve. En todos los años de existencia de esta ley, nunca ha habido acuerdo entre las partes, pero tampoco se fueron a la huelga. Es muy difícil, pues el pago que perciben proviene del fondo de huelga que tiene cada sindicato, pero sólo es un monto fijo, igual para todos, en general bajo, pero varía en función del sindicato”.

La Constitución y el citado Compendio de Leyes Laborales estipulan la representación sindical de todos los trabajadores con excepción de los militares, la policía uniformada y los bomberos y algunas otras funciones de Estado. No obstante, el sistema de unicidad estipula que sólo puede haber un sindicato por categoría económica u ocupación en cada zona territorial.

Se establece que la asociación profesional o sindical es libre. Con relación al derecho de huelga, el gobierno brasileño lo garantiza, correspondiendo a los trabajadores decidir sobre la oportunidad de su ejercicio y sobre los intereses que deban defenderse por medio de él.

Este derecho se establece sin restricciones para todos los trabajadores en todas las funciones de Estado, a excepción de la policía y el ejército. La Constitución Federal permite la huelga en los servicios públicos, pero el texto constitucional condiciona el ejercicio del derecho a una reglamentación específica para el sector público que hasta hoy no se ha elaborado creando dificultades en la práctica, para el ejercicio del derecho de huelga por los servidores públicos.

A últimas fechas el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva, anunció su intención de reformar el Código Laboral brasileño de conformidad con las normas laborales internacionales, especialmente el Convenio 87 de la OIT. En julio de 2003, el gobierno estableció un Foro Laboral Nacional Tripartito, cuyo informe publicado en 2004 establecía una serie de prioridades, entre ellas, la ratificación del Convenio 87 de

la OIT; una revisión del sistema de apoyo financiero a los sindicatos (impuesto sindical); un nuevo marco para la organización y representación sindical (que deberá sustituir la unicidad); derechos más firmes con respecto a la negociación colectiva. Finalmente el gobierno elaboró un proyecto de ley basándose en las conclusiones del referido Foro que sería remitido al Congreso. La única parte de las decisiones del Foro remitidas al Congreso por el gobierno en 2005 fueron rechazadas por éste. Después no hubo otra iniciativa del gobierno para cambiar la estructura sindical.

La Carta Magna del pueblo argentino por lo que se refiere a la materia de trabajo garantiza a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

En la República de Chile la negociación colectiva con la empresa en donde se labore es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica, señalándose los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella.

Por lo que se refiere al derecho de huelga, tanto los funcionarios del Estado como los de las municipalidades, tienen prohibido declararse en huelga. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional.

Cabe destacar que en la legislación laboral de algunos de los países en estudio se aprecia la carencia de la libertad sindical, de autonomía de las organizaciones sindicales y de democracia en la vida de éstas, lo que se evidencia de múltiples formas que se enuncian a continuación:

- a) En el registro sindical, en los obstáculos formales y de hecho para que se otorgue éste y en el carácter constitutivo y no declarativo que tiene el registro sindical.
- b) En la reducción a instancias de gestión de condiciones laborales a la que han sido reducidos los sindicatos, gestión que busca lo menos malo o menos desfavorable para los trabajadores, entre los lineamientos que la Secretaría del Trabajo establece en cuestiones fundamentales, como empleo y salario.
- c) En el secreto con que llevan el registro de contratos colectivos las autoridades del trabajo, negándose el conocimiento incluso a los trabajadores involucrados que ignoran en muchos casos, aun el nombre de la organización sindical que los representa.
- d) En las tomas de nota que hoy prevalecen mayoritariamente y que son verdaderas patentes que facultan a personas a ejercer el derecho colectivo como si se tratara de patrimonio propio.

- e) En el no cumplimiento de algunas direcciones sindicales, de la obligación de rendir cuentas de las cuotas sindicales y del patrimonio de la organización a los agremiados, direcciones sindicales que se sirven como patrimonio propio, tanto para consolidar su poder político como para obtener beneficios individuales.
- f) En la constante pérdida de la valoración de la participación individual en los procesos en que se definen los intereses colectivos, en la cultura del fraude que en décadas se ha construido y en la limitada participación de los trabajadores en los recuentos en que se determina los aspectos fundamentales de su vida colectiva como consecuencia de las múltiples expresiones de violencia que inhiben su voluntad y desalientan su presencia ante la inminente represión.
- g) En el registro secreto de contratos colectivos y organizaciones sindicales, que han posibilitado hacer de los contratos de protección una empresa por demás rentable, que ofrece estabilidad laboral a cambio de jugosas pensiones, acabando de esta forma con la auténtica contratación colectiva y con el derecho de asociación en sindicatos, situación mantenida en secreto por las autoridades del trabajo, con el argumento de que, de hacer pública esta información, se causarían contiendas sindicales contrarias a la paz social necesaria.¹⁶²

En el siguiente cuadro se aprecian las diferencias que existen en nuestro sistema jurídico con el de otros países.

Cuadro 15. Instituciones de derecho colectivo comparado

PAÍS	INSTITUCIONES DE DERECHO			
	Contratación Colectiva	Registro Sindical	Sindicación	Huelga
FRANCIA				
ESPAÑA	La negociación colectiva es anual.		La estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos. Pueden formar	Para la defensa de sus intereses.

¹⁶² BOUZAS ORTIZ, José Alfonso, *op. cit.*, pp. 95-96.

			confederaciones	
ITALIA	Será por conducto de los sindicatos.	Ante departamentos locales o centrales de acuerdo a la ley.	No tienen restricciones. Es libre, sólo se pide a los sindicatos su registro.	A reserva de ley.
ESTADOS UNIDOS	De acuerdo al Código de Gobierno de cada Estado.	Mediante certificación ante las Juntas Nacionales de Relaciones Laborales.	2 o más trabajadores tienen el derecho para formar un sindicato. Tipo de sindicato business unions.	No se encuentra regulada en forma explícita.
CÁNADA	No existe la posibilidad de la negociación colectiva.	Certificación mediante el registro de tarjetas.	Se requiere: a) Apoyo mayoritario entre los trabajadores de una unidad de negociación, y b) que la unidad de negociación es apropiada para efectos de la negociación colectiva.	Se garantiza el derecho, los trabajadores decidirán sobre la oportunidad de su ejercicio y los intereses que deban defenderse. Pero no se encuentra regulado en la Constitución.
BRASIL		El registro debe ser ante el órgano competente.	Está prohibida la creación de más de una organización sindical, en cualquier grado.	Sí se encuentra regulada.
ARGENTINA				Registro especial.
CHILE				No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades.*
*Elaboración propia.				

CAPÍTULO 5. Conclusiones y propuestas para sustentar una nueva reglamentación en cuanto a los derechos colectivos de los servidores públicos

El difícil tránsito del derecho burocrático en el ámbito colectivo, integrado tridimensionalmente por la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga, se evidenció al estudiar la contravención de la ley reglamentaria al texto de la Carta Magna y a los Tratados Internacionales, la historia corporativa de nuestro país, los conflictos específicos más relevantes en relación a estos temas y que ponen de manifiesto las limitaciones con que se han enfrentado los trabajadores al servicio del Estado.

Son de destacar la imposición de un esquema de unicidad sindical tanto a nivel de sindicato como federación, las trabas del registro sindical, la pérdida del mismo, la fijación unilateral de las condiciones generales de trabajo al sólo tomar en cuenta la opinión del sindicato, el exceso de formalidades previas para la declaración de la huelga y la exigencia de las dos terceras parte de los trabajadores de la dependencia afectada que ha derivado en que no existe antecedente de una sola huelga legal en el régimen burocrático, cuando el propio Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha reiterado al Gobierno Mexicano la conveniencia de únicamente exigir una mayoría simple, entre otros aspectos, actualiza un estado de indefensión colectiva, dificulta la concertación responsable y la modernización de un sector que resulta clave para el país.

Estos cuestionamientos que hemos realizado a la luz de los criterios que en la materia se han emitido tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por los Tribunales Colegiados, la comparación internacional en el ámbito de los convenios como de los sistemas jurídicos de los países mencionados, y las diferentes propuestas legislativas en la materia, además de fortalecer los mecanismos de cumplimiento como lo es la justicia laboral como eliminar los obstáculos para la acción colectiva independiente, permiten arribar en el rediseño institucional favorable para los fines del Estado y la calidad de vida de sus trabajadores y de los destinatarios de las funciones públicas.

La recapitulación permite hacer diversas propuestas que sustenten una nueva reglamentación en torno a los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado:

- 5.1. Un solo apartado en la Constitución con capítulo especial: El apartado B del artículo 123 constitucional debe desaparecer, pues una condición de excepción violenta el principio de igualdad frente a la ley de los servidores públicos, entendiéndose como tales a los de la federación, los estados y municipios. Sin embargo, es mayor la necesidad de contemplar no sólo un apartado sino un capitulado, con especificidades para respetar el principio de igualdad frente a la ley.
- 5.2. Visión tridimensional. Frente al Estado: libertad para la existencia y desarrollo de las organizaciones sin trabas en

el registro sindical y sin la autorización periódica de las directivas sindicales para contar con personalidad jurídica. Frente al patrón-Estado: condiciones generales de trabajo en el que se dé una real participación al sindicato. Al interior del sindicato: se deberá incluir en la elección de la dirigencia sindical el voto libre, directo y secreto, transparencia en el ejercicio sindical electoral y rendición de cuentas por parte de la directiva sindical a los agremiados

- 5.3. Registro sindical: reglas de funcionamiento. El registro sindical debe partir del derecho de que dentro de un mismo centro de trabajo pueden existir varios sindicatos, aunque sólo uno de ellos sea el titular del contrato colectivo; se debe clarificar por un lado el derecho a la pluralidad sindical y por otro el tema de la unicidad en la representación colectiva o el mayor interés profesional.
- 5.4. Sindicatos: pluralidad. El derecho de formar sindicatos en la tipología que los trabajadores estimen pertinentes, de suerte que al emitirse la nueva reglamentación para la solución de conflictos, deberán tomarse en cuenta los diversos criterios jurisprudenciales y los convenios internacionales, que han definido de manera clara en qué consiste la libertad sindical y cuáles son sus principales notas distintivas; también la nueva legislación deberá ajustarse a la realidad social, fijando las reglas necesarias para solucionar las controversias que giren en torno al tema del mayor interés profesional.

- 5.5. Condiciones generales de trabajo: bilateralidad. “Tomando en cuenta” significa un diálogo y una concertación recíproca de tal manera que si no existe acuerdo, no se actualiza la figura. Verdadera intervención de los sindicatos de trabajadores burócratas y no constreñirlos a emitir una simple opinión, que en apariencia ni siquiera será tomada en cuenta por el patrón-Estado. Esta problemática debe resolverse bajo el principio de la pluralidad de opiniones, pluralidad en la representación y el respeto a las minorías, esto es, que la administración de las condiciones generales de trabajo se resolviera con el conjunto de representantes o delegados de las distintas organizaciones sindicales que existen en ese centro laboral, los cuales tomarán sus decisiones en razón de la proporción de los trabajadores que representen. No hacerlo así es reproducir el esquema corporativo de la titularidad exclusiva que por definición excluye a las opiniones minoritarias, que en el campo burocrático suelen ser muy importantes, incluso sumando las minorías se pueden constituir una mayoría distinta. Este cambio trastoca la cultura laboral vigente en este país que se ha construido precisamente sobre el principio de la titularidad exclusiva, el sindicato mayoritario y los liderazgos marcados para favorecer el esquema de control gremial.
- 5.6. Titularidad de las Condiciones Generales de Trabajo. En realidad es una formulación atípica, considerando que en el esquema tradicional de la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado o régimen burocrático, no se hablaba de una titularidad porque se entendía que nada más podía haber un solo sindicato; del sindicato de la institución, pues la titularidad no encontraba espacio porque no se formulaba este concepto en oposición a algo, puesto que el otro no existía. En la ley existen reglas muy claras en el sentido de para que pueda existir un registro de la organización sindical, hay que substanciar primero un procedimiento vinculado a la desaparición del otro, a fin de actualizar esa exclusividad.

- 5.7. Huelga: flexibilización de requisitos, periodos de duración, limitación de ciertas dependencias y establecer los servicios esenciales de la comunidad. Acotaciones razonables que tomen en cuenta los derechos de la comunidad, particularmente en servicios públicos y que en todo caso permitan que la autoridad intervenga de manera eficaz para dirimir a quién corresponde la razón en caso de esa naturaleza. Liberar la posibilidad del ejercicio de huelga, pues la OIT ha recomendado exigir solamente una mayoría simple de los votos emitidos para poder declarar la huelga, preservando los derechos esenciales de la comunidad y contemplar el arbitraje obligatorio después de un periodo de huelga a fin de que una autoridad imparcial decida y resuelva el conflicto. Para ello debe existir un diálogo con los sectores involucrados, en el que se defina el alcance de los servicios esenciales atendiendo a la experiencia en otros países, a los

señalamientos de la Organización Internacional del Trabajo, quién los acota a aquéllos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población, y a la realidad mexicana. La duración de la huelga deberá ser un periodo corto acompañado de una dinámica de función conciliatoria e incluso la posibilidad de arbitrajes privados, que son medios alternativos de solución de controversias poco explorados en nuestro país en materia laboral.

- 5.8. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje: cambios en materia de integración y funcionamiento. El tema de la justicia laboral es fundamental para definir la calidad de un sistema de libertad sindical burocrática, no es imparcial pues se encuentra condicionada por factores reales de poder como puede ser la presencia del propio Estado a través del ejecutivo federal. En la vía de transitar hacia un sistema profesional de trabajo burocrático sería conveniente contemplar la existencia de órganos de justicia imparcial sustentado en criterios de alto profesionalismo más que en una representación gremial que no garantiza necesariamente un desempeño profesional; las propias características de algunos de los representantes ha demostrado que se atienden más a criterios de orden político que de orden profesional, como es la creación de cuatro salas más a las existentes con motivo de la nueva federación.

- 5.9. Servicio civil de carrera. Un elemento fundamental hasta hoy reducido a un sector del personal de confianza, es quizá una de las salidas o estrategias para poder reivindicar el valor del servicio público, incluyendo a los trabajadores de base, sujetos a una condición de marginalidad. Bajo el principio de la rigidez de sus condiciones de trabajo, su resistencia a esquemas de colaboración y productividad, y su condición salarial precaria, que ha sido sustituida por el régimen de confianza o de personal por honorarios o servicios subcontratados. El tema de servicio especial de carrera, queda pendiente por razones de orden político y presupuestal, ha sido reducido al faltar recursos para cumplir con el mismo. El ejercicio pleno de la libertad sindical no debe contemplarse como un derecho excluyente del desarrollo profesional, por el contrario, constituye un elemento complementario cuando éste se ejerce con responsabilidad, y en una visión de compromiso como servidores públicos. Atendiendo a las diferentes iniciativas de ley, se debe privilegiar la profesionalización del trabajo, estimular su permanencia y compromiso institucional, generar mecanismos de ascenso escalafonario transparentes y privilegiando la capacidad sobre la antigüedad.
- 5.10. Registro Público. La creación de un registro en el que se inscriban los sindicatos con fines exclusivamente de publicidad.

5.11. Transformación del modelo democrático que permita y justifique el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Es la vía de entrada para un sistema moderno de las relaciones de trabajo, donde los servidores públicos ocupen un papel protagónico en las políticas públicas, pero para ello debe dejarse de simulación productiva, los esquemas corporativos, y por el lado de los gobiernos, la descalificación, así las formas de contratación colectiva de manera irregular como son los trabajadores de confianza, honorarios y subcontratación. Este tema está relacionado con la agenda que vienen planteando los trabajadores al servicio del Estado, para permitir que el conjunto de los derechos de carácter general se hagan vigentes en el régimen especial de los servidores públicos. La libertad sindical es una condición necesaria para un proceso de modernización laboral burocrática que concilie los intereses de los servidores públicos con un esquema de trabajo a favor de la comunidad. La modernización tiene que construirse a partir de un proceso moderno de desarrollo, formación profesional, salarios dignos, retiro, todo ello tomando con base los principios de la Organización internacional del Trabajo.

FUENTES CONSULTADAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, México, Porrúa, 2002.

_____, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1991.

ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, *Límites de la Libertad Sindical Burocrática, Reforma Laboral, Análisis crítico del Proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo*, México, 2003.

_____, *La Reforma Laboral que necesitamos*, México, UNAM-USAID, 2004.

ARROYO PICARD, Alberto, *Resultados del TLCAN en México: lecciones para la negociación del ALCA, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)*, Oxfam Internacional, México, diciembre del 2001.

BENSUSÁN AREOUS, Graciela, *El modelo de regulación laboral de México*, México, FLACSO y otros, 2002.

BOLAÑOS LINARES, Rigel, *Derecho Laboral Burocrático*, México, Porrúa, 2007.

BOUZAS ORTIZ, José Alfonso, *Derecho Colectivo y Procesal del Trabajo*, México, IURE, 2006.

BUEN LOZANO, Néstor de, *La decadencia del derecho del trabajo*, México, Porrúa, 2001.

_____, *Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1999.

_____, *Derecho del Trabajo, tomo II*, décimo novena edición, México, Porrúa.

CANTÓN MOLLER, Miguel, *Derecho individual del trabajo burocrático*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor.

- CEACR, Observación individual sobre el convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, México, 2007.
- COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *La Libertad Sindical*, Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición, Ginebra, 2006.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Lista de ratificaciones por convenio y país, información y memorias sobre la aplicación de convenios y memorias*, 91 reunión, informe III, Parte 2, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo II México, *Porrúa-Congreso de la Unión*.
- CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 16ª edición, tomo I, México, Porrúa, 1999.
- _____, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 9ª edición, tomo II, México, Porrúa, 1998.
- DE LA GARZA, E. Carlos Salas (coordinadores), *La situación del trabajo en México 2006*, México, Ed. Py V., 2006.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 19 de agosto de 1925, *Ley General de Pensiones Civiles de Retiro*.
- ESCOBAR TOLEDO, Saúl, *Los trabajadores en el siglo XX. Sindicato, Estado y Sociedad en México: 1907-2004*, México, STUNAM, 2006.
- ESTATUTO DE LA FEDERACIÓN DEMOCRÁTICA DE SINDICATOS DE SERVIDORES PÚBLICOS, *Documentos básicos*, México, 2004.
- FEDERACIÓN DE SINDICATOS DE TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, *Testimonios Históricos*, México, FSTSE, 1982.

- FRANK SMITH, James, *Derecho Constitucional Comparado México Estados Unidos*, México, UNAM, 1990.
- Gran Diccionario Jurídico de los Grandes Juristas*, México, Editores Libros Técnicos.
- LÓPEZ CÁRDENAS, Próspero, *El régimen especial laboral de los trabajadores del Gobierno Federal en México*, México, SITUAM, 1994.
- MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho burocrático (incertidumbre jurídica)*, México, Porrúa, 2005.
- MORA ROCHA, J. Manuel, *Elementos prácticos de derecho del trabajo burocrático*, México, editorial Pac, S.A. de C.V., 1992.
- MORALES PAULIN, Carlos A., *Derecho Burocrático*, México, Porrúa.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Conferencia Internacional del Trabajo 81ª Reunión- 1994, Libertad Sindical y Negociación Colectiva*, Ginebra, 1994.
- PALLARES Y LARA, Sergio, *Las relaciones laborales en el servicio público*, México, Porrúa, 2007.
- _____, *Historia, Evolución y Situación actual del Derecho Laboral en México*, México.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, tomo I, México, Porrúa, 2003.
- PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos y otro, *Derecho del Trabajo*, editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A.
- PASTOR ROVAIX, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, PRI.
- PINA, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 5ª edición, México, Porrúa, S.A, 1976.

REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, *El Artículo 123 Constitucional*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 2000.

_____, *El derecho burocrático en México*, México, Secretaría de Gobernación y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 2006.

REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de Derecho Burocrático*, México, Porrúa, 1999.

SECOFI, *Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*, México 1999.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 26 de octubre de 1925, tomo XVII.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *IUS 2006, junio 1917 - 2006, Jurisprudencia y Tesis Aisladas*, disco compacto, México, Jurisprudencia 43/99, Pleno.

_____, *IUS 2006, junio 1917 - 2006, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Tesis CXXVII/00*, emitida por el Pleno.

_____, *IUS 2006, junio 1917 - 2006, Jurisprudencia y Tesis Aisladas, Tesis aislada LVII/05*, emitida por la Segunda Sala.

TOLEDO DE LA GARZA, Enrique, *El Tratado de Libre Comercio y el Futuro de la Contratación Colectiva en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

TRUEBA URBINA, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 4ª. Ed., México, Porrúa.

KURCZYN VILLALOBOS, Patricia, *Decimocuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho de Trabajo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

CÓDIGOS Y LEYES CONSULTADOS

___ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

___ Constitución de la República Italiana.

- ___ Constitución de la República Federativa de Brasil.
- ___ Convenio Número 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.
- ___ Convenio Número 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva.
- ___ Convenio Número 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública.
- ___ Convenio Número 154 sobre el fomento de la negociación colectiva.
- ___ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electores.
- ___ Ley Federal del Trabajo.
- ___ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

DOCUMENTOS DIGITALES EN INTERNET

AGUILAR GARCÍA, Javier, artículo sobre el *Balance sindical del sexenio*, (en línea) <http://ierd.prd.org.mx/coy136/JAG.htm>.

Aporrea, (en línea) www.aporrea.org/internacionales/n105055.html.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA *Trabajo*
[Actualización: 28 de agosto de 2006] (en línea)
www.diputados.gob.mx/cesop/.

COORDINADORA DE FEDERACIONES SINDICALES INTERNACIONALES, *quejas por violaciones a la libertad sindical*, (en línea) [www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/Applyingandpromo; México gif...](http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/Applyingandpromo;Mexico.gif)

DE LAS HERAS BORRERO, Francisco Manuel, *La sindicación de los funcionarios públicos en Europa*, (en línea) www.cepc.es/rap/publicaciones/revistas.

DOCENCIA, (en línea) www.docencia.izt.unam.mx/egt/publicaciones/articulos/sindicatos/pdf.

FUENTES LEGALES DE LOS DERECHOS LABORALES, *Estados Unidos*, (en línea) new.naal.org/spanish/pdf/stud2_usa.pdf.

La población trabajadora y sindicalizada en México, (en línea) www.lerd.prd.org.mx/coy136/jag.htm.

MARCOS SANCHÉZ, José, *Manual para la Defensa de Libertad Sindical*, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor) 1996, (en línea) oitcinterfor@oitcinterfor.org.

MUNGUÍA HUATO, Román, artículo: *México: El sindicalismo actual*, (en línea) www.lafogata.org/07latino/latino04/mex.14.1.htm.

OIT, www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/lfg/noframes/ch5.htm

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN MÉXICO (en línea) www.sitesmexico.com/directorio/o/organismos-descentralizados-mexico.htm.

ORTEGA, Luis, *La negociación colectiva de funcionarios públicos*, (en línea) <http://www.revistas.ucm.es/rla>.

ROBLES, Jorge, *Los contratos de protección: un producto de la Ley Federal del Trabajo*, Frente Auténtico del Trabajo, Vicepresidencia de Comunicación Social-Secretaría de Relaciones de la Unión Nacional de Trabajadores (en línea) www.fatmexico.or.

ULLOA BONILLA, Rodolfo, *Diez años después del TLC (2004), México sigue viviendo en la pobreza y el subdesarrollo (Promesas y realidades del libre comercio en México)*, (en línea) disponible en [http:// www. seviccentarticulo.blogspot.com/2007/03/promesas-y-realidades-del-l...](http://www.seviccentarticulo.blogspot.com/2007/03/promesas-y-realidades-del-l...)

Survey 07, (en línea) <http://www.survey07.ituc-csi.org/getcountry.php?IDCountry=BRA&IDLang=ES> - En caché

UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES, (en línea) www.stps.gob.mx/01_ofina/03_cgai/conveniosratificados.htm.