

LA LIBERTAD SINDICAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO

Héctor SANTOS AZUELA

A Mario Santos Azuela maestro y ejemplo de fraterna solidaridad, con profunda gratitud.

SUMARIO: I. *Perfiles histórico-jurídicos del derecho del trabajo burocrático*; II. *La libertad sindical individual de los servidores públicos*; III. *La libertad sindical colectiva en el sector público*; IV. *Limitaciones a la libertad sindical de los servidores públicos*; V. *El registro sindical*.

I. PERFILES HISTÓRICO-JURÍDICOS DEL DERECHO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

Al analizar el texto original del artículo 123 de la Constitución Federal se infiere, con claridad, que al establecer las bases para regular, en general, todo contrato de trabajo no previene discriminación alguna con respecto a los trabajadores al servicio del Estado. Tradicionalmente, buena parte de nuestra doctrina ha sostenido que el servicio público no tiene cabida dentro de dicho supuesto, ya que la relación del trabajo burocrático no surge de manera contractual sino a través de un nombramiento; es decir, unilateralmente, por ofrecimiento del Estado y con base en un acto paradigmáticamente administrativo.

Mucho más consistente es el criterio de aquellos autores que contemplan al derecho del trabajo como un orden regimentor de las relaciones tanto públicas como privadas. Dentro de esta perspectiva se ha apuntado¹ que "la teoría de la relación jurídica del trabajo burocrático se asemeja bastante a la laboral: es el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática, por virtud

¹ Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera, *Legislación federal del trabajo burocrático. Comentarios, jurisprudencia. Disposiciones complementarias*, 11a. ed., México, Porrúa, 1978, pp. 20-21.

del nombramiento o por aparecer en las listas de raya". Con toda sabiduría sentencia Américo Plá² que:

lo que justifica la protección del hombre que trabaja es precisamente el hecho mismo del trabajo.

No interesa ni el lugar donde presta servicios ni la índole de sus tareas desempeñadas. Menos aún la persona del empleador o sus características. Tampoco el régimen jurídico al que está sometido el empleador.

Ramírez Reynoso³ sostiene, por su parte, que en cualquier Estado u organización burocráticos, diversas funciones y servicios públicos corren a cargo de empleados asalariados.

Con respecto a nuestro proceso histórico, López Cárdenas⁴ refiere que:

encontramos disposiciones administrativas relacionadas con los empleados públicos en la Constitución dictada por la Junta Nacional Americana de Zitácuaro (1811), la Constitución Federal de 1824, la Ordenanza de la Renta de Tabaco de 1846, la Ley de 21 de mayo de 1852, expedida por el presidente Arista y la Ley de Lares de 25 de mayo de 1853. Otro tanto ocurre con la Constitución de 1857 que otorgaba al presidente de la República facultades amplias para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados públicos.

Para Alberto Tueba Urbina:⁵

originalmente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil; pero a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 de la misma, creó derechos en favor de los empleados tanto privados como el servicio del Estado...

A partir de la Constitución del 17, los estados o entidades federativas retuvieron su jurisdicción para legislar en materia de trabajo y en esa legislación introdujeron diferentes normas sobre los empleados

² Pla Rodríguez, Américo, *Protección laboral del funcionario internacional o de Estado extranjero*, México, UNAM, 1988, p. 496.

³ Ramírez Reynoso, Braulio, "Las condiciones generales de trabajo y los servidores de la Federación", *Cuestiones Laborales*, México, UNAM, 1988, p. 340.

⁴ López Cárdenas, Próspero (espléndido estudio inédito sobre derecho burocrático).

⁵ Tueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho del trabajo*, 2a. edición, México, Ed. Porrúa, 1972, p. 175.

públicos, al mismo tiempo que se regulaba, con toda amplitud, el contrato de trabajo.⁶

Del texto constitucional de 1917 se desprenden dos posturas respecto al trabajo burocrático. La que entiende que la relación entre el Estado y sus trabajadores continuó normándose por disposiciones administrativas derivadas del artículo 89 de la Constitución que reproducía la facultad del Ejecutivo federal para nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión. Otra que sostiene la inclusión de los empleados públicos en el artículo 123 de nuestro código político.⁷

Ajustado a esta segunda postura, López Cárdenas⁸ sostiene, con toda razón, que de acuerdo a la fracción II del artículo 89 constitucional, la facultad de “nombrar y remover libremente a los demás trabajadores empleados de la Unión”, que se otorga al presidente, opera tan sólo cuando el nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes”.

En este supuesto aclara: ⁹ “La norma constitucional diversa al artículo 89, sobre este particular, es el artículo 123 constitucional original, que a partir de 1917 es el principio regulador de la relación entre el trabajo asalariado y quienes lo utilizan, dentro de los cuales se encuentra el propio Gobierno.” Desprende, así, que al estar dirigido a regular el trabajo en general, todo trabajo asalariado o todo contrato de trabajo, el original artículo 123 no excluyó de sus sujetos a los utilizadores de fuerza de trabajo (patrones) que no obtuvieran ganancias en su actividad, como el Estado.

En la realidad política, como quedó demostrado en la huelga de profesores de 1919, el gobierno mexicano sostuvo el criterio de que quienes le prestaban servicios personales no eran trabajadores sino servidores públicos sujetos a normas administrativas.¹⁰

Para Ana María Conesa,¹¹ el artículo 123 no puede entenderse superficialmente “como un mero reflejo superestructural de lo económico, o como producto liso y llano de la imposición del grupo en el poder; es imprescindible que profundicemos en el carácter de las disposiciones en él contenidas y de la función que cumplen como instrumentos de contención de la acción obrera”.

⁶ Ricord, Humberto E., “El Derecho burocrático mexicano, materias que lo integran”, *Boletín de Derecho Comparado*, México, año V, núms. 13-14, enero-agosto de 1972, p. 90.

⁷ Cfr. López Cárdenas, Próspero, *op. cit.*, pp. 1 y 55.

⁸ *Idem*, p. 3.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Conesa Ruiz, Ana María, *La constitución del control sindical* (trabajo en prensa), p. 16.

Fue básicamente, a raíz de la promulgación de las leyes locales del trabajo promovidas a moción de los generales carrancistas, después de la entrada en vigor de la Constitución federal de 5 de febrero de 1917, que se fue excluyendo, mediante omisión intencionada, la regulación de las relaciones de trabajo burocrático. Desde entonces, el tratamiento jurídico del vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores ha sufrido alteraciones importantes por lo que hace a la legislación, como por cuanto respecta a la jurisprudencia. Inicialmente algunas leyes locales del trabajo asimilaron el servicio público al contrato de trabajo, pero también otras, lo disociaron de manera radical.¹²

"Para agosto de 1925, el gobierno expide la Ley de Pensiones Cíviles de Retiro, y diez años después, en 1935, se reorganiza el Sindicato de Trabajadores de Limpia y Transporte del Departamento Central".¹³ La creación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) respondió a un proyecto político general del régimen iniciado en 1929, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), gestado, precisamente, en pleno período cardenista.

Dentro del proceso de federalización de nuestra disciplina, que culminó con la expedición de la Ley federal del trabajo de 18 de agosto de 1931, con una mejor técnica jurídica, se uniformó la regulación del llamado trabajo general, excluyéndose la relación de los servidores públicos. En este sentido, el artículo 2o. de dicho ordenamiento confirió el régimen laboral de los trabajadores del Estado a las leyes del servicio civil que se fueron expidiendo en el ámbito administrativo.¹⁴

Tras penosas experiencias y merced a su importancia cualitativa y numérica, los empleados públicos lograron una incipiente disciplina protectora hasta el año 1934, al promulgarse la Ley del servicio civil federal, bajo la gestión presidencial del general Abelardo L. Rodríguez. Desde entonces se operó una profunda discriminación, pues sólo se contempló a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, omitiéndose cubrir a la enorme población de empleados al servicio de las entidades federativas y de los municipios.

¹² Ricord, Humberto, *op. cit.*, p. 91.

¹³ Sirvent, Carlos, *La burocracia*, México, ANUIES, 1977, p. 67.

¹⁴ Duhalt Krauss, Miguel, *Una selva semántica jurídica, La clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, Ed. INAP, 1977, p. 56. La ley federal del trabajo de 1931 remitía (artículo segundo) las relaciones Estado-servidores a leyes del servicio civil. Pero el Estatuto del personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público abrió brecha: impulsó a los trabajadores de otras dependencias a configurar un ordenamiento similar, constituyendo un antecedente muy preciso —pero más liberal— de las actuales condiciones generales de trabajo. Cfr. Ramírez Reynoso Braulio, *op. cit.*, p. 341.

Como muy bien lo apuntara De la Cueva,¹⁵ frente a los despidos masivos y la angustia de los trabajadores al servicio del Estado, el presidente Rodríguez emitó su acuerdo administrativo de 9 de abril de 1934, conmovido por la situación de este numeroso sector desvalido. Dicho acuerdo continuó vigente hasta el 30 de noviembre de 1935, y en él quedaron incluidos una serie de preceptos referentes al nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado. Se reglamentó, también, que la separación de los servidores públicos solamente podría proceder si mediara, según el caso, alguna causa justificante. Se pretendió proteger, en verdad, con muy poca fortuna ciertamente, el principio de estabilidad en el empleo. Limitado o no, es inobjetable que no con este ordenamiento se inició, dentro de nuestro sistema, la regulación jurídica de las relaciones laborales dentro del aparato burocrático.

Es necesario acotar, que para alguna corriente de opinión¹⁶ el acuerdo presidencial sobre la organización y funcionamiento de la Ley del servicio civil de 12 de abril de 1943 no pudo significarse como la ley reglamentaria de la fracción II del artículo 89 de la Constitución, carácter que sí alcanzó el Estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión, de 5 de diciembre de 1938, que ya les reconoció, al menos en el papel, la libertad sindical y la huelga. Así, en profunda efervescencia social y política, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, la antigua doctrina de la función pública, explicada a la luz de los principios del derecho administrativo, se substituyó por la solución que una importante corriente doctrinal desprende de la Declaración de derechos sociales de 1917, con respecto a que la vinculación jurídica entre los trabajadores y el Estado constituye, a no dudarlo, una relación de trabajo. Dentro de este orden de ideas, el 5 de noviembre de 1938, el Poder Legislativo federal aprobó la iniciativa que resquebrajó la historia del problema que venía del siglo pasado, provocando la derogación del artículo segundo de la Ley de 1931.¹⁷

Trueba Urbina¹⁸ considera que al promulgarse el estatuto cardenista se integraron al cuerpo de preceptos tutelares y proteccionistas de los servidores públicos los derechos de asociación profesional y de huelga. Es necesario aclarar que según Ortega Arenas,¹⁹ el gobierno de Cárde-

¹⁵ Cueva, Mario de la, *Nuevo derecho mexicano del trabajo*, 9a. ed., México, Ed. Porrúa, t. II, pp. 269-270.

¹⁶ Duhalt Krauss, Miguel, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

¹⁷ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, t. II, p. 270.

¹⁸ Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.*, p. 175.

¹⁹ Ortega Arenas, Juan, *Instructivo obrero*, México, Costa Amic, 1984, pp. 26-27.

nas decidió, con la anuencia de Vicente Lombardo Toledano, dividir al movimiento obrero, separándolo del campesino; “posteriormente y para eliminar el papel dirigente del magisterio rural en el movimiento campesino, dividió a los maestros y a los empleados públicos, formando otro instrumento de control, la Federación de sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado...”

El 4 de abril de 1941, el nuevo presidente Manuel Ávila Camacho, sin modificar los principios esenciales, promulgó un nuevo estatuto que había sido aprobado por el Poder Legislativo.²⁰ Dentro de este orden de ideas, Mario de la Cueva²¹ arriba a la conclusión de que “los estatutos Cárdenas y Ávila Camacho resolvieron parcialmente los problemas de la vieja función pública; pero en el orden jerárquico del derecho mexicano se encontraba en condiciones de inferioridad respecto del derecho general del trabajo, cuya base era el artículo 123 de la Constitución”.

Alcanzada la especialidad y autonomía de la disciplina de las relaciones de trabajo burocrático, se hizo necesaria la creación de un ordenamiento procesal idóneo, lo que dio lugar a la creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Apareció así, con rasgos característicos, la jurisdicción del trabajo para este sector.

La carencia de fuerza vinculatoria en las resoluciones jurisdiccionales de este organismo *sui generis*, hace dubitar al escepticismo doctrinal, sobre su naturaleza de auténtico tribunal. Los cuestionamientos no son realmente gratuitos, pues la ejecución de los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es obligatoria propiamente, para las autoridades culpables, aunque algún sector afirme que tiene una eficacia relativa: Se les puede sancionar con multas..., las mismas que por su monto resultan inoperantes.

Como antecedentes de “los nuevos tribunales especiales de la burocracia se encuentran las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de Arbitraje estructurados en los Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”.²²

Con respecto a los tribunales en materia de trabajo burocrático, Trueba Urbina²³ sostuvo vehementemente que “conforme a los principios del artículo 123, están facultados para ejercer una típica y exclu-

²⁰ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, t. II, p. 270.

²¹ *Idem*, t. II, p. 271.

²² Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo derecho procesal del trabajo*, 5a. ed., México, Ed. Porrúa, 1980, p. 36.

²³ Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho Procesal...*, *op. cit.*, p. 303.

siva actividad procesal creadora, a fin de realizar en los conflictos la tutela y reivindicación de los trabajadores”.

Por otra parte, según puede desprenderse del análisis de los trabajadores preparatorianos al Convenio Internacional número 87, como en los principios de dicho instrumento, ratificado por México, desde el año 1950, la libertad de asociación profesional ha de entenderse como una prerrogativa tanto de los trabajadores del sector privado, como de aquéllos del público.

Dentro del ordenamiento mexicano fue muy complejo el proceso del derecho burocrático. Mario de la Cueva²⁴ lo aborda con precisión en estos términos:

El presidente López Mateos envió al Poder Legislativo un proyecto para adicionar la Declaración con un apartado B que contendría la afirmación constitucional de los derechos sociales de los trabajadores públicos. El proyecto fue aceptado por el poder revisor de la Constitución en el año de 1960; en diciembre de 1963 se aprobó la Ley reglamentaria, que lleva por título el de Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En las normas que regulan el derecho colectivo del trabajo se notan graves contradicciones entre la Ley y la Declaración, y se observa que ha entrado en oposición con las tendencias del derecho universal.

Se observó,²⁵ no obstante, que “las normas constitucionales del apartado B del artículo 123 de la Carta Política, han dado origen a un derecho especial de los trabajadores federales, con disposiciones sobre trabajo, seguridad social y otras pautas”.

Es, por otra parte, opinión difundida²⁶ el que mediante su intervención fraccionadora el Estado en el país ha destrozado la unidad organizativa de los asalariados. De ahí, los dos apartados del artículo 123 y la desconcertante diversificación legislativa, administrativa y jurisprudencial.

Autores como Spyropoulos²⁷ estiman que la aplicación del Convenio Internacional número 87 alcanza, indiscriminadamente, tanto a los trabajadores como a los patrones. En esta virtud, quedan protegidas bajo sus disposiciones todos los empleados y funcionarios del Estado. Ciertamente, no debe pasar inadvertido lo dispuesto en el artículo 9o.

²⁴ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, t. II, p. 271.

²⁵ Tapia Aranda, Enrique y Carlos Mariscal Gómez, *Derecho procesal del trabajo*, 6a. ed., México, Ed. Velux, S. A. 1978, p. 61.

²⁶ Leal, Juan Felipe, “Las estructuras sindicales”, *Organización y sindicalismo*, México, Siglo XXI, 1986, p. 91.

²⁷ Spyropoulos, Georges, citado por Cueva, Mario de la, *op. cit.*, t. II, p. 270.

de la Convención de referencia, que reserva a la legislación nacional la determinación de si las garantías sobre la libertad sindical son aplicables tanto a las fuerzas armadas como a las de los servidores policíacos.

La Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado (LFTSE) tiene por objeto regular “ las relaciones jurídicas entre los titulares de las dependencias de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y de un grupo de organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servidores públicos y los trabajadores”.²⁸

En el aspecto formal, todo hace pensar que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores son auténticas relaciones de trabajo, lo que se confirma plenamente, con las adiciones constitucionales de 1960, que al fin logra sustraerlas del marco jurídico administrativo.

II. LA LIBERTAD SINDICAL INDIVIDUAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En la doctrina moderna, la libertad sindical es entendida en dos aspectos: individual y colectivo.

En su dimensión individual, como el derecho del trabajador a:

1. Constituir sindicatos junto con otros trabajadores;
2. Afiliarse a alguno de los sindicatos ya formados, que sea de su conveniencia;
3. No adherencia a ningún sindicato;
4. Separarse de su sindicato cuando lo crea pertinente.

Los dos primeros incisos constituyen el aspecto positivo de la libertad sindical; los restantes, integran el negativo.

Es válido precisar, que como ya es asumido en varios ordenamientos, el derecho a la sindicalización no reporta peculiaridades que lo diferencien de aquél que les corresponde a los trabajadores de empresas privadas. Por lo consiguiente, no hay impedimento que imposibilite estructurar un régimen único de organización profesional para todos quienes prestan sus servicios, sean de la empresa particular o del sector oficial. Al efecto Plá Rodríguez²⁹ considera que “tampoco cabe la menor duda en el plano práctico donde se ha producido la agremiación de los trabajadores del Estado en forma muy activa e intensa”.

Dentro de nuestro sistema, por definición de ley, no exenta de graves limitaciones al derecho irrestricto de libertad sindical, los sindicatos

²⁸ Duhalt Kraus, Miguel, *op. cit.*, p. 84.

²⁹ Plá Rodríguez, Américo, *op. cit.*, pp. 496-497.

del sector son definidos como "las asociaciones de trabajadores que laboran dentro de una dependencia constituidos para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes". Al circunscribir su formación al sistema de sindicación vertical y única por cada dependencia, semejante decretal repugna con la base constitucional del principio de libertad sindical que para el sector burocrático se reconoce en la fracción X del apartado B del artículo 123 de nuestro código político.

Para Herrán Salvati y Quintana Roldán,³⁰ la definición de los sindicatos contenida en el artículo 67 de la LFTSE, concuerda en términos generales, con la que recoge el artículo 356 de la Ley federal del Trabajo. Nada más inexacto, a nuestro juicio, pues amén de omitir a los patrones, apuntala el sindicato y el sindicalismo vertical reconociendo la sindicación única de referencia.

Al explicar al sindicato como la persona social libremente constituida por trabajadores o patrones para la defensa de sus intereses de clase, admite De Buen,³¹ que tan sólo parcialmente podría ser aplicable al sector burocrático, toda vez que en el mismo no puede formarse sindicatos patronales.

Con sano optimismo, algunos autores³² consideran que "la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reconoce a los servidores públicos tres instituciones que son conquistas positivas de la burocracia: derechos escalafonarios, sindicación y huelga". A su vez Edoardo Ghera³³ señala que la praxis actual de extender a los empleados públicos el derecho de libertad sindical, hoy por hoy reconocido formalmente a todos los ciudadanos, resulta sin duda, perfectamente legítima.

Dentro del ordenamiento patrio, como una seria contravención a la libertad sindical individual de los servidores públicos, el artículo 68 de la LFTSE, en relación con el 67 del mismo ordenamiento, reglamenta expresamente al sindicato único por dependencia. Frente a tal inconsecuencia, en dicho precepto se pretende atemperar, con resultados muy poco felices, la absoluta prohibición del pluralismo sindical dentro de las dependencias públicas, estableciéndose que, en aquellos supuestos en que varios grupos de trabajadores pretendieran la titularidad del sindicato, será el propio Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la instancia que otorgará el reconocimiento legal a la organización sindical que pudiera acreditar la mayoría.

³⁰ Herrán Salvati, Mariano y Carlos Quintana Roldán, *Legislación burocrática federal*, México, Porrúa, 1986, p. 67.

³¹ Buen, Néstor de, *Los trabajadores de banca y crédito* (exégesis tendenciosa), México, Porrúa, 1984, p. 72.

³² Tapia Aranda, Enrique y C. Mariscal Gómez, *op. cit.*, p. 117.

³³ Ghera, Edoardo, *Il pubblico impiego*, Bari, Caccuci ed, 1975, p. 42.

La fracción X del apartado B del artículo 123 de nuestra carta fundamental, jamás circunscribe el derecho de sindicación de los servidores públicos a la formación de una sola agrupación por dependencia, ni tampoco legitima el sindicalismo vertical.

El sistema restrictivo de los artículos 67 y 68 de la LFTSE rompen con el contenido de los artículos 3o. y 4o. del Convenio Internacional número 87, que por una parte prohíbe la intervención del Estado en la vida de los sindicatos, y por otra reconoce el pluralismo y la democracia sindical.

Más adelante, en abierta contraposición con el reconocimiento constitucional del derecho de asociación profesional de los trabajadores del Estado, el artículo 69 constriñe también el ejercicio de la libertad sindical a la incorporación exclusiva al único sindicato respectivo de la dependencia. Para alguna corriente de opinión,³⁴ el reconocimiento y la imposición del sindicato único por cada dependencia a los trabajadores al servicio del Estado constituye, en realidad, una expresión muy evidente, del monopolio sindical existente en el sector.

A criterio de la Comisión de Expertos de Convenios y Recomendaciones de la OIT³⁵

a pesar de que los trabajadores pueden tener interés en que se multipliquen las organizaciones sindicales, la unidad del movimiento sindical no debe ser impuesta por una intervención del Estado por vía legislativa, pues dicha intervención es contraria al principio de que los trabajadores deben tener el derecho de establecer las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas.

Con profundo desapego a la fracción X del apartado B del artículo 123 constitucional, el artículo 69 previene, después, que el trabajador dentro de este sector, una vez solicitado y conseguido el ingreso a su sindicato respectivo, no podrá separarse del mismo, a menos que hubiere sido expulsado. En forma inaudita, la fórmula legal de que los trabajadores, "una vez que soliciten y obtengan su ingreso (al sindicato), no podrán dejar de formar parte de él, salvo que fueren expulsados", conduce al absurdo de que aquéllos no podrán renunciar al sindicato, quedando sujetos, aun contra su voluntad, a la disciplina y deberes sindicales.³⁶ Tales extremos violentan la libertad sindical individual en sentido negativo que el Convenio Internacional número 87 reconoce, sin discri-

³⁴ Erstling, Jay, A., *El derecho de sindicalización*, Ginebra, OIT, 1978, p. 20.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Buen, Néstor de, *op. cit.*, p. 74.

minaciones de ninguna índole, a los trabajadores, incluyéndose, obviamente, a aquéllos que sirven al Estado (artículos 2o. y 3o.).³⁷

Relacionado con este problema, el artículo 74 de la LFTSE previene que “los trabajadores que por su conducta o falta de solidaridad fueren expulsados de un sindicato perderán por ese solo hecho todos los derechos sindicales que esta ley concede”.

No sin sobrada razón, se cuestiona³⁸ que la expresión “falta de solidaridad” resuelta del todo ambigua, estimándose que no se trata de una verdadera cláusula de exclusión que apareje, en consecuencia, la pérdida del trabajo. Y de otra parte, se acota, que al vetarse en absoluto, la cláusula de expulsión del trabajador con respecto al sindicato, no podrá determinar su necesaria separación.³⁹

Como un vicio propio de numerosos países, al que lamentablemente no hemos conseguido sustraernos, en México se reconoce, en principio, la libre sindicalización de los servidores públicos, a los que no obstante se prohíbe el que formen sindicatos junto a los trabajadores del sector privado. Esta limitación ha sido concebida con el afán de prohibir a los trabajadores del Estado el que puedan adherirse libremente a tendencias políticas atentatorias o de peligro inminente para los intereses del gobierno, así como también, el impedir que puedan hacer acopio del derecho de huelga.

Para el prestigiado maestro de Nanterres, Jean Maurice Verdier,⁴⁰

el ejercicio de la libertad (actividad) sindical reconocido a todos los funcionarios, con la sola excepción de las fuerzas armadas y de los magistrados, el derecho sindical descansa sobre la libertad individual de sindicación e implica, en aplicación de los principios generales, que no pueda obstaculizar en forma alguna, el ejercicio de las libertades de adhesión y elección de un sindicato.

³⁷ “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir organizaciones de su elección, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de conformarse a los estatutos de las mismas” (art. 2o. del Convenio Internacional núm. 87).

Artículo 3o. del mismo ordenamiento: “1. Las organizaciones de trabajadores y los empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, de elegir libremente a sus representantes, de organizar su administración y sus actividades y de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a impedir su ejercicio legal.”

³⁸ Cavazos Flores, Baltazar, *et al.*, *Legislación laboral bancaria y burocrática*. México, Trillas, p. 52.

³⁹ Buen, Néstor de, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁰ Verdier, J. M., citado por Cueva, Mario de la, *op. cit.*, t. II, p. 267.

Con claro criterio discriminatorio, el artículo 70 de la LFTSE proscribe el derecho de los trabajadores de confianza a formar parte de los sindicatos. Lo anterior no tanto por la vinculación que éstos pudieran tener con los intereses del Estado-Patrón, sino por cuanto hace a la enorme cantidad de nombramientos de confianza que el gobierno expide para vulnerar la estabilidad en el empleo de los servidores públicos.

En los términos del artículo 70, la proscripción de que los trabajadores de confianza formen sindicatos se agrava con la prevención de que se suspenderán todas sus obligaciones y derechos laborales. Tal disposición controvierte, abiertamente, tanto los principios instructores del Convenio Internacional número 87, como aquéllos de la fracción X del apartado B del artículo 123 de la Constitución federal. Cabe reiterar, ahora, que el Convenio 87 tiene en México el carácter de norma suprema de la Unión.

Con una ostensible imprecisión y graves consecuencias para los trabajadores, tan sólo en la Ley se puede determinar que cargos o empleados deben de considerarse de confianza. Así, dentro del sistema de la LFTSE, al negárseles en lo formal su carácter de trabajadores se les priva del derecho, ya no sólo a formar sindicatos sino de incorporarse, siquiera, al sindicato de su dependencia. Se les discrimina, entonces, al igual que como ocurre dentro del trabajo en general, impidiéndoles que ejerzan su derecho irrestricto de libertad sindical en sus diversos aspectos. El artículo 70 de la LFTSE es, en tal virtud y a todas luces, anticonstitucional y contrario a lo dispuesto por el Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

III. LA LIBERTAD SINDICAL COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

En su aspecto colectivo, la libertad sindical ha de entenderse, en principio, como la facultad de los sindicatos, como personas jurídicas, para:

A. Formar ligas, uniones, federaciones o confederaciones, sin permiso o autorización de ninguna índole.

B. Adherirse a este tipo de organizaciones cupulares que hubieran sido ya creadas y que resultaran de su conveniencia.

C. No afiliarse a ninguna federación o confederación, si es que se estima oportuno.

D. Separarse de esta clase de organizaciones, si es que así lo consideran pertinente.

Como consecuencia de su autonomía, los sindicatos al formar las agrupaciones cupulares mencionadas, cuentan con la facultad de deter-

minar la esfera de sus funciones territorial y organizativamente, así como sus niveles vertical y horizontal.

Dentro del derecho patrio, la libertad sindical colectiva de las asociaciones profesionales de los servidores públicos se entiende también como:

A. Su derecho a redactar sus estatutos sin ninguna intervención.

B. Su irrestricta facultad para designar con libertad, a los integrantes de su directiva.

C. Su derecho para decidir, sin ninguna injerencia patronal, el tipo de organización de las actividades que pudieran estimarse necesarias.

D. Su libertad intocable para definir su programa de acción y determinar, a discreción, sin consignas ni presiones, el sentido de sus reivindicaciones.

Ciertamente, aunque dichas facultades no se encuentran consignadas de manera expresa dentro de la LFTSE, deben de entenderse derivadas del reconocimiento constitucional y legal del Convenio Internacional número 87. Todo ello, sin perjuicio, de que la Ley federal del trabajo, y en la especie, el artículo 359 de la misma, deberán aplicarse de manera supletoria a las relaciones de trabajo burocrático (artículo 11 de la LFTSE).

En clara contravención con la vida democrática, legitimada a nivel constitucional dentro de nuestra experiencia, el artículo 68 de la LFTSE, al consignar la sindicación única por dependencia pública o proscribir inclusive, la formación de sindicatos en diferentes sectores (verbigracia la Procuraduría General de la República) viola un derecho universal, enfatiza De la Cueva,⁴¹ incuestionable para aquellos pueblos "que aman la democracia y la libertad de los trabajadores".

Con respecto al trabajo burocrático, México se inscribe entre los países donde, según la opinión de Erstling,⁴² el pluralismo sindical está prohibido; en donde las organizaciones sindicales deben de afiliarse a una confederación o central nacional única, que a veces el legislador designa de manera expresa.

Por nuestra parte estimamos, que tal como ha sucedido con los bastiones del corporativismo, dentro del ordenamiento patrio, los trabajadores al servicio del Estado no cuentan más que con la posibilidad de crear, bajo pautas oficiales rigurosas, una sola organización central, omnicompreensiva, pretendidamente, en todo el territorio nacional.

⁴¹ Alonso Olea, Manuel, *Derecho del Trabajo*, 7a. ed., Madrid, Universidad Complutense, 1981, p. 57.

⁴² Erstling, Jay, A., *op. cit.*, p. 22.

En el ámbito internacional, el Comité Central de Libertad Sindical ha considerado que las normas que limitan el derecho de las organizaciones sindicales de los servidores públicos para federarse entre ellas imponiéndose directa o subrepticamente una sola confederación reconocida por el gobierno— rompe con lo establecido en el Convenio Internacional número 87. Es igualmente evidente que sistemas restrictivos de este tipo controvierten lo dispuesto en el artículo 2o. del instrumento internacional de referencia, que al efecto reconoce la libre creación de federaciones o confederaciones, y la potestad de adherirse a las mismas.

A la vida sindical del sector burocrático son aplicables las observaciones que Ortega Arenas⁴³ realiza sobre la organización profesional en las empresas privadas con respecto al monopolio sindical; de manera similar, los sindicatos de las dependencias burocráticas se encuentran concentrados en torno de una sola central oficial (la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), dirigida por un “líder” que maneja todo desde un escritorio y a espaldas de los trabajadores, los que en realidad son desplazados sin contar, virtualmente, para nada.

Al analizar nuestra experiencia, para algún sector de la doctrina⁴⁴ resulta un arranque lírico el segundo párrafo del artículo 84 de la LFTSE, mismo que a la letra reza: “en ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato del seno de la Federación”.

Aunque la práctica confirme lo contrario, el legislador previene que tanto los sindicatos como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se regirán por sus propios estatutos, sin determinar los requisitos ni las formas que éstos deben de cubrir (artículos 72, fracción II, y 84 de la LFTSE). De la glosa del artículo 85 de ese mismo ordenamiento se desprende que “Los conflictos colectivos de orden sindical, intersindical o de sindicatos y federación, son de la competencia del pleno del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje”.⁴⁵

Una manifiesta violación a la libertad colectiva sindical de las asociaciones profesionales de los trabajadores al servicio del Estado, es la prohibición de que se adhieran a las organizaciones o centrales de carácter obrero o campesino (artículo 79, fracción V, LFTSE).

Frente al reconocimiento incontestable de la libertad sindical, ni aún tratándose del sector público estimamos que pueda justificarse

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ Cavazos Flores, Baltazar, *et al.*, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁵ Herran Salvati, Mariano y Carlos Quintana Roldán, *op. cit.*, p. 74.

un cuerpo de limitaciones contra las agrupaciones profesionales de referencia que, como supuesto marco jurídico indispensable, mediatice, deforme y reprima el ejercicio de dicho derecho. En virtud de su carácter de personas plúrimas, los sindicatos en el sector público, cuentan con la libertad de administrar su patrimonio; de admitir o rechazar a todos los miembros que soliciten su ingreso; de solucionar sus conflictos internos; de determinar el tiempo y la forma de la rendición de cuentas a sus asambleas, etcétera. Al efecto, y en forma muy diferente al régimen aplicable al trabajo en general, el legislador guarda silencio por cuanto concierne a los sindicatos del sector que nos ocupa.

La práctica nos demuestra, sin embargo, que tal abstención no robustece la libertad sindical, pues desde el requerimiento del registro hasta la obligada afiliación vertical a la FSTSE, las autoridades laborales, de acuerdo a las exigencias de las dependencias públicas, condiciona la creación y el modelo de vida de cada sindicato. Sólo por la vía de facto es que avanzan hoy en día, las organizaciones profesionales independientes. Tal es el caso, por ejemplo, de los trabajadores del Instituto Nacional de Bellas Artes, de Radio Educación o del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Según Trueba Urbina y Trueba Barrera,⁴⁶ “tratándose de relaciones burocráticas, también puede obtenerse un derecho autónomo cuando los sindicatos de empleados públicos obtienen determinadas ventajas o conquistas de los titulares de las dependencias”.

A juicio de Mario Grandi⁴⁷ el régimen de los derechos sindicales para el sector público implica el necesario reconocimiento de la huelga, no tan sólo como un instrumento de sustentación de la negociación profesional, sino como garantía fundamental de aquellos mismos derechos. Dentro de nuestro sistema, mediante la fórmula aberrante de que para decidir la huelga en el marco del servicio del Estado ha menester someter su ejercicio al parecer y permiso del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, previa la comprobación de una violación general y sistemática de los derechos de los trabajadores (artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución federal, en relación con el 94 de la LFTSE), se hace totalmente nugatoria esta expresión capital de la acción externa de los sindicatos burocráticos, con muy grave detrimento de su libertad colectiva sindical.

⁴⁶ Trueba Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁷ Grandi, Mario, “Diritti di libertà, diritto sindacale e sciopero”, *Rivista italiana di diritto del lavoro*, Milán, año 2, núm. 3, julio-septiembre de 1986, p. 385.

Cabe acotar, de otra suerte, que en nuestro ordenamiento burocrático no se reconoce ni siquiera la negociación profesional, ni el contrato colectivo de trabajo.

IV. LIMITACIONES A LA LIBERTAD SINDICAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Fundado en la convicción de que las organizaciones sindicales de los dependientes públicos se encuentran en una situación de paridad jurídica con los demás sindicatos de trabajadores, Ghera⁴⁸ estima que el régimen sindical implica, por fuerza, el reconocimiento de la más amplia libertad de organización y acción para el sector burocrático. Compartimos tal criterio, que aplicado a nuestra experiencia laboral pensamos que está reconocido tanto en la plataforma constitucional (artículo 123, fracción X, del apartado B de nuestro código político) como en la Legislación Internacional del Trabajo (Convenio número 87 de la OIT, que como ya se ha apuntado es derecho vigente en el ordenamiento mexicano). Sin embargo, en clara contradicción con tal premisa fundamental, el legislador previene todo un bloque articulado de limitaciones que violenta, abiertamente, el orden constitucional.

En esta virtud, el artículo 71 de la LFTSE regula y sujeta la constitución de los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado a dos grandes condiciones:

- a. que se agrupe cuando menos, a veinte trabajadores, y
- b. que en aquella dependencia donde el sindicato requiriente pretendiera crearse, no se hubiere formado con antelación, otra asociación sindical que pudiera acreditar la representación mayoritaria.

Semejante prevención proscribe y nulifica el llamado pluralismo sindical, pese al peregrino comentario del conservadurismo oficial respecto a que los trabajadores públicos pueden, en todo momento, designar y destituir a la directiva de su agrupación profesional. Para nadie es un secreto que por medio de presión, corrupciones e intimidación, los dirigentes eternos manipulan a su antojo las asambleas generales y perpetúan su control.

Sin reconocimiento legal, pero institucionalizada también, en el sector público prevalece la práctica viciosa de descontar a todos los trabajadores, aún sin habérseles inscrito al sindicato de la dependencia respectiva, las cuotas sindicales. Es realmente escandaloso que los titulares de las rependencias oficiales entreguen a los dirigentes, por lo general sin auténtica representatividad y sin el compromiso siquiera

⁴⁸ Ghera, Edoardo, *op. cit.*, p. 52.

de defender a los trabajadores (pues no se hallan afiliados), una porción periódica de los emolumentos devengados, cotidianamente, a través de su trabajo. Es grotesco que les descuenten las cuotas antes de que hubieran decidido su ingreso a la agrupación, que inclusive puede rechazarlos, como ocurre con frecuencia.

Cabe cuestionar incluso, ¿a cambio de las cuotas que perciben, qué tanto defienden los sindicatos burocráticos a los empleados públicos? ¿qué tan eficazmente enfrentan a los titulares de las dependencias? Y en ocasión del fin de año de 1989, época en la que se redacta este estudio, ¿a cambio de la merma por las cuotas, qué hacen esos sindicatos para conseguir que se pague completo y con oportunidad el aguinaldo de los servidores públicos?

En lugar de especular con las cuotas sindicales debieran de preocuparse porque el Estado-patrón no utilice las billonarias cantidades de los aguinaldos, cuyo pago pospone con falaz protección paternal. Es muy claro que ningún decreto, circular o ley, puede violentar, así, el derecho del empleado público a la justa y oportuna remuneración de sus servicios.

Por otra parte, se afirma⁴⁹ que

las disposiciones que deniegan totalmente al personal de dirección y de supervisión, el derecho de constituir sus organizaciones y de afiliarse a ellas, son consideradas, por más dura y estrecha que sea su definición de tal personal, incompatibles con los principios de libertad sindical enunciados en el Convenio número 87.

Dentro del mismo tenor, una restricción muy seria a la libertad sindical de los trabajadores al servicio del Estado es el procedimiento de elección institucionalizado para integrar los comités ejecutivos de los sindicatos burocráticos. El sistema es indirecto, mediante la designación de delegados, los que frecuentemente se congregan en reuniones generales o congresos del sector. Tal tipo de régimen propicia un control muy efectivo de la vida de las organizaciones desde la cúpula oficial, lo que permite manejar el criterio de los delegados de acuerdo con las consignas.

Ha menester precisar que con el máximo apoyo político, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado ha llegado a influir, con enorme suceso, para conseguir que en la casi totalidad de las agrupaciones sindicales del sector se supriman de los Estatutos,

⁴⁹ Alcalde Justiniani, Arturo, *Obstáculos al registro sindical*, en prensa.

los sistemas de elección universal o directa de los representantes sindicales.

Al igual que como ocurre en el ámbito del llamado trabajo en general, el legislador introduce una serie de limitaciones a la libertad sindical mediante el siguiente cuerpo de obligaciones para las organizaciones profesionales burocráticas:

a. El proporcionar todos los informes que de acuerdo con la ley, les pueden ser requeridos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

b. Comunicar al mismo, los cambios que se produzcan en la mesa directiva, así como las altas y bajas de los trabajadores integrantes, o las modificaciones que pudieran haberse operado en los estatutos de los sindicatos.

c. Coadyuvar con dicho tribunal en la forma que éste lo estime más conveniente, a efecto de tramitar los conflictos de trabajo que ante el mismo se ventilen, ya se trate del propio sindicato o de los trabajadores afiliados.

d. Realizar sus funciones de promoción y defensa, respecto a los intereses de sus afiliados, patrocinándolos profesionalmente y representándolos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, o en general ante todas las autoridades, cuando al efecto sus servicios fueren requeridos por los interesados.

De la misma manera que ocurre dentro del ordenamiento del trabajo en general, los sindicatos del sector burocrático cuentan con las siguientes prohibiciones:

a. Realizar propaganda religiosa.

b. Desarrollar actividades mercantiles con propósitos de lucro.

c. Ejercer violaciones contra la persona de los trabajadores, coaccionándolos a efecto de que tramiten su afiliación.

d. Fomentar conductas delictuosas contra las personas o sus propiedades.

e. Adherirse a cualquier tipo de organizaciones o centrales obreras o campesinas. Es evidente que proscripción semejante transgrede, ostensiblemente el derecho de libertad colectiva sindical que corresponde a las agrupaciones del sector que nos ocupa para que puedan incorporarse a las agrupaciones cupulares que mejor les acomoden. Como resulta evidente, dicha prohibición repugna con la fracción X del apartado B del artículo 123 de la Constitución federal y con los principios contenidos en el Convenio Internacional número 87.

La Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones ha señalado al respecto que "las disposiciones que prohíban

a las asociaciones de funcionarios públicos adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas, difícilmente pueden interpretarse conciliables con el artículo quinto del Convenio Internacional número 87".

Por curiosa paradoja y a propuesta del propio sistema, en incongruencia total con las prohibiciones legales anteriores, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado quedó incorporada, junto a muchos sindicatos, uniones, federaciones y confederaciones de trabajadores de la empresa privada, en el Congreso del Trabajo. El carácter vertical y dócil, cuando no incondicional, de esta organización profesional le priva absolutamente de cualquier peligro contra el estado de cosas o la situación predominante.

El principio de pluralidad sindical dentro del trabajo burocrático se condiciona, en el ordenamiento laboral vigente, a una verdadera inconsecuencia: Debe pretender registrarse un sindicato diferente al presuntamente representativo, es necesario, primero, que se opere la cancelación del preexistente. En la práctica forense solamente conocemos una experiencia de cancelación de un sindicato del sector que nos ocupa, la cual se determinó, curiosamente, a solicitud del titular de una dependencia pública, con el afán de poder sustituir a cierta organización sindical que ya se tornaba inconveniente, por otra más controlable.

Por otra parte, el legislador dispone que los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado podrán ser disueltos en dos casos (artículo 82, LFTSE):

a. por aprobación mayoritaria de las dos terceras partes de los miembros que lo forman, o

b. si es que dejan de cumplirse los requisitos fijados en el artículo 71 de la LFTSE.

Cabe mencionar, en fin, que si en la legislación burocrática no se introduce la fórmula de que la disolución de los sindicatos, o en su caso la suspensión o cancelación de los mismos, no podrá hacerse valer por la vía administrativa, según el artículo cuarto del Convenio Internacional número 87, aquélla cobra vigencia.

V. EL REGISTRO SINDICAL

El registro de los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado constituye, sin duda, la limitación más grave al derecho de libertad sindical. Convertido en sistema cotidiano de control, según lo confirma la experiencia, tanto la doctrina dominante como la jurisprudencia

consideran, sin embargo, que se trata de un acto administrativo que declara únicamente la personalidad jurídica del sindicato.

Dentro del cuerpo de obstáculos a la libertad sindical, de manera más acentuada que en el régimen jurídico del trabajo en general, el procedimiento del registro, como presupuesto para la formación de cualquier sindicato en el sector burocrático, se deposita en la plena discreción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. En esta virtud, y al igual que ocurre dentro del régimen aplicable para el trabajo en la empresa privada, en el sector público, el registro sindical se condiciona a la presentación de una solicitud, por duplicado, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, acompañada de los siguientes documentos:

a. del acta de la asamblea constitutiva del sindicato requiriente, o de una copia, en su caso, de la misma, expedida y autorizada por la mesa directiva,

b. de los estatutos sindicales.

c. De la lista o padrón de integrantes, con la salvedad de que deberán determinarse expresamente sus nombres, edad, estado civil, el puesto que ocupan dentro de la dependencia, el sueldo que se les paga, y una detallada relación de sus antecedentes personales como trabajadores. Tal disposición pone de relieve una intención de control sobre los trabajadores del sector, favoreciendo con ello un análisis selectivo para desplazar al personal sospechoso e impedir la formación de sindicatos perniciosos o de poca confiabilidad a los ojos de las autoridades. Nos encontramos, por lo consiguiente, ante un obstáculo grave a la libertad sindical de los trabajadores al servicio del Estado, en lo particular, y a la de sus propias organizaciones sindicales en el aspecto plúrimo o gremial.

Dentro de una corriente de autores modernos, tales como Alcalde Justiniani y Argüelles Pimentel, Ana María Conesa⁵⁰ sostiene que

a partir de la solicitud del registro se inicia todo un procedimiento en el que, en principio, la autoridad duda de la veracidad de los datos consignados en la documentación exhibida y por ello ordena la práctica de diligencias de constatación o identificación de trabajadores, las cuales están contempladas dentro de la ley...

Según el artículo 72 de la LFTSE la solicitud del registro de los sindicatos deberá ser atendida por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje después de considerar los medios probatorios que, al efec-

⁵⁰ Conesa, Ana María, *op. cit.*, p. 219.

to, considere más prácticos y eficaces; es decir, que podrá requerir los instrumentos de comprobación que resulten, a su juicio, más idóneos para confirmar que en la dependencia de que se trate no exista otro sindicato que agremie un mayor número de afiliados que aquél que demuestra la organización solicitante.

Busca atenuarse, en esta forma, la eficiencia del recuento, por lo que el legislador atenta contra el pluralismo sindical, presupuesto del derecho de sindicalización y principio basilar del Convenio Internacional número 87.

Aclaremos, de una vez, que en rigor los servidores públicos, bajo severas consignas, sólo tienen una sola oportunidad de formar el sindicato de su dependencia: el que una vez registrado imposibilita la creación de cualquier otro que se busque registrar con posterioridad. A lo más que pueden aspirar es a obtener el manejo de la asamblea general y de esta suerte, ocupar la mesa directiva.

Se va controlando así, a través del sistema legal, la estructura que desde la cúspide oficial articula un hermético manejo de la vida de los sindicatos en el sector público dentro de un esquema vertical.

Convertido el Estado en una trinidad verdaderamente singular, el registro sindical de las agrupaciones burocráticas se convierte en un filtro selectivo que rompe con los principios de toda experiencia democrática en la vida laboral organizada. En efecto, al integrarse el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (autoridad registradora en la especie) por un representante del patrón, nombrado por el Estado; por un representante de los trabajadores, designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (organismo vertical), y por un presidente, nombrado mediante elección de los dos representantes anteriores, es el gobierno, en vigor, el que determina, a discreción, cuáles son los sindicatos del sector que conviene registrar. Sin embargo, y lejos de entender que el sindicato único por dependencia es una figura vertical, muy estrechamente vinculada a las organizaciones profesionales del fascismo, para algunos autores⁵¹ se asimila, simplemente, al sindicato de empresa.

El sistema de sindicación única propicia, dentro de nuestra experiencia, que ante la disputa de dos sindicatos por obtener el registro sea el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la instancia que determine a cuál organización se le confiere. Muy grave resulta, entonces, que para tal decisión las autoridades se manejen con juicios de conveniencia, cuando no de consigna política, como ocurrió en su

⁵¹ Herrán Salvati, Mariano y Carlos Quintana Roldán, *op. cit.*, p. 67.

momento el burocratizarse la banca privada. Se recuerda a este respecto que, con base en la postestad que la ley le confiere al Tribunal Federal de referencia, para comprobar con los medios probatorios más eficaces y prácticos, a su más amplio criterio, se llegó al extremo de considerar suficiente, para tal efecto, el consultar la opinión de los directores de los diferentes bancos. Se pasó por alto, entonces, que la práctica demuestra que el medio más adecuado para comprobar la mayoría en los casos de disputa es, incuestionablemente, la prueba del recuento.

Desde una acertada perspectiva, Ana María Conesa⁵² considera que tratándose de “los sindicatos dependientes del aparato sindical burocrático, el registro constituye un verdadero acto administrativo”, al que lamentablemente se dota, en verdad, de efectos constitutivos.

Como resulta evidente, el registro sindical, más que un procedimiento meramente verificativo de los elementos de constitución del sindicato, es en realidad el rito para conferir la personalidad jurídica de las agrupaciones profesionales.

En la pintoresca experiencia de nuestro país, una vez que se operó la nacionalización de la banca privada, dio principio, así fuera de manera perentoria, un movimiento clandestino de organización profesional, que hizo abrigar la esperanza de que los sindicatos nacientes agruparan a los sectores mayoritarios. El grupo democrático e independiente llegó a suponer que sería a través de los recuentos como el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje calificaría la representatividad mayoritaria, presupuesto para conceder el registro de los sindicatos. Otra fue la realidad...

Bajo diversas presiones de carácter económico-político, fundamentalmente provenientes del gobierno norteamericano (especialista, por cierto, en “inversiones”), las autoridades laborales decidieron que las direcciones de personal de las respectivas instituciones bancarias promovieran la creación de los nuevos sindicatos, orientando el otorgamiento de registros a los grupos controlados y, en consecuencia, confiables...

Para conseguir dicho propósito les fue enviada por el Tribunal la documentación necesaria, con las correspondientes instrucciones, para elaborar las solicitudes de registro.

⁵² Conesa, Ana María, *op. cit.*, p. 18. “En los casos de asociaciones sindicales ligadas a alguna central obrera, reconocida oficialmente, el registro se convierte verdaderamente en un mero trámite, en el cual la autoridad toma nota de la existencia jurídica de la organización eximiéndola de la diligencia de constatación e identificación. No revisan las normas estatutarias o en todo caso se registra el sindicato y se le pide que aclare alguna contradicción importante”, *Ibidem*.

Tras de consultar a las altas esferas de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, en la cúpula del poder oficial, los propios directores de los bancos fueron escogiendo a los líderes idóneos. Cuando todo estuvo bajo control se dio trámite a las solicitudes de registro, mismas que, inmediatamente y en hilera, se fueron otorgando. Paralelamente fueron operándose serias irregularidades al no darse trámite a aquellas solicitudes presentadas con anterioridad, la mayoría de las veces, por diversas organizaciones democráticas representativas del mayor interés profesional.

No obstante que se cubrieron la totalidad de los requisitos señalados por la ley, el Tribunal Federal, como auténtica justicia de consigna, ni siquiera resolvió, e ignoró las solicitudes, que tan sólo se archivaron. Ciertamente, la represión no se ejerció de manera ostensible sino que, sencillamente, se indicó a los sindicatos democráticos que si no existía conformidad se remitieran a la justicia de amparo, de seguro pronta y expedita.

Se ganó, así, tiempo para poder operar el control oficial, permitir el afianzamiento de las organizaciones oficializadas y obtener, mediante intimidaciones, la representación mayoritaria. Tal medida resultó, sin embargo, de gran eficacia, pues al transcurrir el tiempo y al colocarse en predicamento la personalidad jurídica de los sindicatos, efectivamente representativos y de línea independiente, los trabajadores de los diferentes bancos se fueron desanimando, y resignándose a aceptar la falaz e impuesta representatividad de los sindicatos controlados, ellos sí, reconocidos y estimulados por las autoridades.

En esta virtud, mediante el procedimiento registral vigente,

la libertad de asociación sindical que constitucionalmente se otorga a los trabajadores, se viene a transformar, por razón de la ley reglamentaria, en un derecho de concesión sindical que asiste al Estado y cuya utilización le ha permitido a éste, el fortalecimiento de la burocracia sindical, bastión fundamental del sistema político mexicano.⁵³

Otro ejemplo doloroso es el caso del Metro, en el que no hace mucho tiempo los trabajadores eligieron, de acuerdo a sus estatutos, un comité sindical democrático, el cual en muy breve tiempo, merced al apoyo de las autoridades laborales, fue derrocado con lujo de violencia por otro grupo sin representación mayoritaria. Evidentemente, este último recibió el auxilio material y oficial de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, lo que le significó su

⁵³ *Ibidem.*

inmediato reconocimiento, sin más trámites, por la autoridad laboral registradora.

Un mecanismo frecuentemente utilizado por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para no reconocer el registro de las agrupaciones non gratas, es pues el de no contestar las solicitudes que, al efecto, se presenten. Ignorar, con el silencio, las pretenciones legítimas de las agrupaciones de los trabajadores.

En el caso de los sindicatos apoyados en líneas independientes o de corte democrático se remite a los solicitantes al amparo, prolongándose así la duración de los juicios con claro objeto de desgastar a las bases sindicales. Se logra, por otra parte, que las autoridades preparen el uso de medidas represivas que oscilan, frecuentemente, entre la intimidación personal y el despido masivo. Como uno de los múltiples ejemplos está el caso de la desaparición de empresas y hasta de dependencias estatales, que en el mejor de los supuestos reduce su personal, frecuentemente el de base, para incrementar los empleos de confianza.

En el absurdo jurídico, pero muy común en nuestra vida práctica,

una organización sindical, legalmente constituida de acuerdo a la ley pero que no ha obtenido su registro, no tiene derecho ni para solicitar que se le expidan copias certificadas del expediente formado con motivo de la solicitud, ni lo tiene tampoco para impugnar la resolución que le negó el registro, entablando la demanda de amparo como sindicato, pues ello se le niega bajo el argumento de que carece de personalidad.⁵⁴

No es excepcional que en la vida forense el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuente con la fundada convicción de que cualquier arbitrariedad, por ilegal que parezca, con el transcurso del tiempo y el sometimiento de las bases ateridas y luego negligentes, se llega a legitimar.

Las razones saltan a la vista, los sindicatos impuestos dotan de enorme poder a sus dirigentes respectivos, los que en poco tiempo logran controlar la administración de las diferentes prestaciones, el otorgamiento de créditos habitacionales, la concesión de licencias o de comisiones y, en general, de permisos e inclusive hasta prebendas. Todo lo anterior, sin detrimento de las más eficaces estrategias represivas, comenzando por el cese de llegar a hacerse necesario.

De conformidad con el artículo 73 de la LFTSE, dentro del sector de

⁵⁴ *Idem.*

referencia, la cancelación del sindicato puede presentarse en dos supuestos:

a. por disolución de la organización profesional;

b. si es que logra registrarse otra agrupación sindical mayoritaria. Al contemplar nuestra práctica y el sistema legal en su conjunto, lo anterior es, prácticamente, imposible, pues el objetivo a preservar es el sindicalismo vertical único por dependencia.

En el artículo 73 de la LFTSE se establece, de manera expresa, que la cancelación del sindicato sólo podrá ser solicitada por toda persona que pueda acreditar su interés sobre el particular. Se precisa, también, que en los casos de conflicto, en los que dos sindicatos controversian el contar con la representación profesional mayoritaria dentro de la dependencia respectiva, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje ordenará practicar la llamada prueba del recuento, debiendo resolver de plano. Letra muerta, como ya se ha señalado.

Al controlarse jerárquicamente, desde la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la existencia de los sindicatos, a través del procedimiento registral de las organizaciones profesionales, la pluralidad en la vida sindical es tan sólo un espejismo.

Con nugatoria eficacia hasta la fecha y con deficiente técnica legislativa, en 1963, fue reformado el artículo 115, fracción IX, de nuestra Constitución política, estableciéndose las bases para que las legislaturas locales expidieran las leyes que reglamenten las relaciones laborales entre los estados de la Federación y los municipios con sus trabajadores.

Modificada la Constitución federal, la gran mayoría de las constituciones locales fueron reformadas, a efecto de adecuarlas al cambio de la primera. Muy pocas de estas cartas políticas han logrado traducirse en la promulgación de las leyes laborales respectivas.

En un análisis de conjunto puede concluirse que, no obstante su paternalismo (a través del cual, el Estado hace pensar en una tierra de promisión para los trabajadores de los gobiernos locales y de los municipios), la incipiente legislación laboral y el sistema de control continúan violentando, sin tregua, la libertad sindical.