

Libertad sindical burocrática, como derecho humano

Luis Gerardo De la Peña Gutiérrez

Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Rocío Rojas Pérez

Magistrada Representante de los Trabajadores en la Quinta Sala
del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

SUMARIO: I. Introducción. II. Sindicación única. III. Reelección de dirigentes. IV. Libertad sindical. V. Sindicatos de una misma profesión o especialidad. VI. Conformación y funcionamiento de la Comisión Mixta de Escalafón. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. Introducción

Agradecemos la oportunidad que nos brinda la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su Presidente, Licenciado Luis Raúl González Pérez, en esta suma de esfuerzos interinstitucionales, como

parte del convenio de colaboración que hemos celebrado, a fin de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, desde el ámbito de nuestras competencias y conforme con el designio constitucional que nos ha sido encomendado.

El derecho humano de *libertad sindical burocrático*, en nuestro sistema jurídico mexicano, se erige como un tema singular, en principio, porque supone una materia en la que pocos autores han incursionado y, por otro lado, porque involucra para su entendimiento notas distintivas, que requieren de un estudio pormenorizado de los elementos que lo conforman; en esta oportunidad, a fin de establecer cuál es el escenario actual para este derecho, nos propusimos, realizar un breve análisis del tratamiento que ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su desarrollo jurisprudencial, concretamente en la novena y décima épocas.

Este análisis toma relevancia, debido a que los criterios jurisprudenciales en la práctica jurídica, rigen en nuestros días a la materia laboral burocrática, esto se debe principalmente a que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no regula a detalle todas las instituciones jurídicas que involucra su ejercicio, además de que algunos preceptos relativos de la ley Burocrática, que establecían la sindicación única, han sido declarados inconstitucionales –como lo veremos–, finalmente, debido a que la dinámica jurídica ha superado los contenidos normativos de la ley, ya que, según afirma el autor Gustavo Zagrebelsky, “el derecho como disciplina práctica está necesariamente anclado a la realidad”.¹

¹ Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. 5a. ed. Trad. de Marina Gascón. Madrid, Trotta, 2003, p. 121.

En contexto, el artículo 123 apartado B, según lo refiere el propio texto constitucional, regula las relaciones, entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, el cual, contempla en la fracción X,² el derecho de asociación, para la defensa de intereses comunes, así como, el derecho de huelga, el cual es procedente, siempre y cuando, se dé cumplimiento a los requisitos que establece la ley reglamentaria.

En ese sentido, cabe señalar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional, dispone en su apartado específico, denominado “De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo”, el tratamiento de los derechos sindicales burocráticos.

Dicho capitulado, aborda un conjunto de prerrogativas y prohibiciones, en favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión, destacando por su interés, para el presente trabajo, de entre otros: la sindicación única por dependencia, la no reelección de dirigentes, así como, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, como única central reconocida; disposiciones que, según veremos, han sido superadas por los criterios jurisprudenciales emitidos por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² “X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra”.

Sin duda alguna, el derecho humano de libertad sindical, ha alcanzado otras dimensiones, a las incluidas en el texto de la ley reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional, que darán lugar a una ya necesaria recomposición normativa, a fin de estar en, concordancia con los sistemas internacionales de derechos humanos.

Es por ello, que decidimos realizar el presente recorrido, sobre algunos criterios emitidos por nuestro máximo tribunal, que nos permitirá tener un panorama real, del tratamiento que se da actualmente al derecho de *libertad sindical burocrática* en nuestro país.

II. Sindicación única

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 27 de mayo de 1999, aprobó la Jurisprudencia, de rubro: “SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL”.³

³ Tesis P/J. 43/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, mayo de 1999, p. 5, de rubro y texto: “SINDICACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL. El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibili-

El presente criterio, de la novena época, marcó un parte aguas en el derecho de la libertad sindical *burocrática*, ya que establece los principios que rigen el ejercicio de este derecho, en:

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 un sindicato alguno, y
3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación.

Derechos que retomó del contenido del Convenio número 87, relativo a la libertad sindical y a la protección al derecho sindical, adoptado el 9 de julio de 1948, por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo, en San Francisco, California y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 1950.

Dicha inclusión de la norma internacional, la realizó el Estado mexicano, con fundamento en el artículo 133 constitucio-

dad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a un sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa que establezcan las leyes o estatutos laborales, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses”.

nal, que entraña el principio de la supremacía constitucional, también denominado, por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como *control de fuentes* (esto al resolver la contradicción de tesis 21/2011-PL).

En su análisis, reconoce a los tratados, como fuente única del derecho internacional, conforme con la tesis monista, en la que, considera vigentes solo las normas que se ajusten al mandato constitucional, mediante la recepción de un tratado del derecho, de fuente externa, mediante el establecimiento jerárquico, concretamente del Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Labor que realiza, mediante el cumplimiento de un requisito de fondo, que consiste en adecuar, el derecho internacional, con el derecho fundamental, mediante dos procedimientos, a saber: la adaptación a través de las normas internas, así como, por medio de su estricto cumplimiento u orden de ejecución.

Para ello consideró que, el artículo 123 apartado B, fracción X, de la Constitución mexicana, guarda el contenido de la libertad sindical con sentido pleno de universalidad, el cual, entraña un derecho colectivo, consistente en el derecho del trabajador para asociarse a través de los sindicatos, que nacen a la vida jurídica, al materializarse el contenido social de este derecho; conformando los derechos mínimos de la garantía social de libre sindicación para los trabajadores burocráticos.

A lo que concluye que, al existir una plena coincidencia entre las finalidades del Convenio número 87 y los mandatos en materia laboral, previstos en el artículo 123 fracciones XVI apartado A y X del apartado B constitucional, coloca jerárquicamente sobre la legislación federal al derecho internacional.

De tal suerte que, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, debe ser interpretado de forma armónica con el artículo 123 constitucional, en consecuencia, las leyes que en la materia se expidan deben adecuarse a dichas disposiciones; lo cual no ocurre con el artículo 68⁴ de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que prevé un sindicato único por dependencia, por lo que considera que dicho dispositivo, es inconstitucional, en tanto que contraviene el marco jurídico sobre el particular.

En este sentido, si bien los trabajadores pueden formar tantos sindicatos como quieran, sin embargo, los trabajadores no tienen el derecho de ingresar a todos los sindicatos de la dependencia.

Prueba de ello, el criterio que emite el Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver, el amparo en revisión 92/2009, de rubro: “LIBERTAD SINDICAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO ABARCA EL DERECHO PARA AFILIARSE A TODOS LOS SIN-

⁴ “Artículo 68. En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurran varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario”.

DICATOS QUE SE CONSTITUYAN EN LA DEPENDENCIA A LA QUE PERTENECEN, POR LO QUE SU BAJA EN UNO POR PERTENECER AQUELLA”.⁵

⁵ Tesis I.13o.T.296 L, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, marzo de 2011, p. 2370, de rubro y texto: “LIBERTAD SINDICAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. NO ABARCA EL DERECHO PARA AFILIARSE A TODOS LOS SINDICATOS QUE SE CONSTITUYAN EN LA DEPENDENCIA A LA QUE PERTENECEN, POR LO QUE SU BAJA EN UNO POR PERTENECER A OTRO NO VIOLA AQUÉLLA”. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro: “SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL”, declaró la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, lo que da lugar a que en cada dependencia gubernamental pueden existir más de un sindicato. Asimismo, en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por nuestro país en mil novecientos cincuenta, impone la obligación a los Estados de respetar la decisión de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen pertinentes; y en su artículo 3o. se precisa que las autoridades públicas deberán de abstenerse de toda intervención que limite el derecho o entorpezca el ejercicio legal, para redactar sus estatutos, elegir a sus representantes y organizar su administración y actividades. Por tanto, la garantía de libertad sindical en tratándose de los trabajadores al servicio del Estado, se refiere a su libertad de asociación en el sentido de que pueden afiliarse al sindicato que ellos elijan, no ingresar o separarse de uno y que dentro de cada dependencia gubernamental puede conformarse más de un sindicato. Por otra parte, el artículo 123 constitucional establece la garantía social de la libertad sindical como derecho de los trabajadores, la que en correlación con el contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debe entenderse como la obligación del Estado de respetar la libertad de los trabajadores, profesionales y empresarios, para organizarse en defensa de sus intereses; asimismo, dicha garantía se refiere a que esas organizaciones deben funcionar con verdadera democracia interna sin que el Estado intervenga directa o indirectamente en la designación de sus dirigentes; como la obligación de asegurar la representación auténtica de los agremiados mediante elecciones directas y secretas, sin aceptar presiones políticas o económicas; establecer un sistema objetivo y eficaz para exigir responsabilidades a sus dirigentes y proscribir cualquier tipo de sanciones por razones

En el presente criterio, el Tribunal Colegiado retoma la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como el contenido del Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo y, con ello, el *contenido de la garantía de libertad sindical* para los trabajadores burocráticos que consiste en: 1) la afiliación al sindicato de su elección, 2) la libertad de no ingresar al sindicato o separarse de uno y 3)

políticas o ideológicas; además, da derecho a los sindicatos, y en general a todas las organizaciones formadas por razón de ocupación o de trabajo, a actuar en la vida pública para gestionar, frente al Estado y a la opinión pública, las medidas generales o particulares que reclamen el bien común o el interés profesional de sus agremiados y de recomendar las opciones electorales que consideren más convenientes para los mismos, con la limitante de actuar directamente en cuestiones políticas, principalmente en las electorales, y respetar la libertad y los derechos de sus miembros. Lo anterior da lugar a tres aspectos fundamentales en el derecho sindical de cada trabajador, a saber: 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 ninguno; y, 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. No obstante lo anterior, esa libertad no abarca el derecho de los trabajadores para afiliarse a todas las organizaciones sindicales que se constituyan en la dependencia a la que pertenecen; ello, porque la conformación de un sindicato tiene por objeto, entre otros, la defensa de los intereses comunes de los trabajadores que podrían dar margen a conflictos con otras agrupaciones sindicales, para obtener la prioridad en un contrato colectivo de trabajo o cualquier otro diverso del mencionado; o bien, lograr mejoría de alguna otra índole; y por lo mismo, no es admisible que trabajadores miembros de un sindicato, puedan ser a su vez integrantes de otro en una misma dependencia, ya que de aceptarse así, se daría lugar a pugnas intergremiales o a choques de intereses encontrados entre esos dos sindicatos, y al mismo tiempo, a que miembros de ambas agrupaciones, estuvieran indistintamente con alguna de ellas, según les conviniera, pues ello rompería con la armonía que debe reinar en dichas agrupaciones, trascendiendo en perjuicio de la finalidad a que se refiere el numeral 356 de la ley laboral.

dentro de cada dependencia pública, puede conformarse más de un sindicato.

Por otro lado, sostiene que el contenido de la *garantía social de la libertad sindical* como derecho de los trabajadores, previsto tanto en el derecho constitucional, como en la ley reglamentaria, se entiende como:

1. La obligación del Estado de respetar la libertad de los trabajadores, profesionales y empresarios, para organizarse en defensa de sus intereses;
2. Que esas organizaciones deben funcionar con verdadera democracia interna, sin que el Estado intervenga directa o indirectamente en la designación de sus dirigentes;
3. La obligación de asegurar la representación auténtica de los agremiados mediante elecciones directas y secretas, sin aceptar presiones políticas o económicas;
4. Establecer un sistema objetivo y eficaz para exigir responsabilidades a sus dirigentes y proscribir cualquier tipo de sanciones por razones políticas o ideológicas;
5. Da derecho a los sindicatos y, en general a todas las organizaciones formadas por razón de ocupación o de trabajo, de actuar en la vida pública para gestionar frente al Estado y a la opinión pública, las medidas generales o particulares que reclamen el bien común o el interés profesional de sus agremiados;
6. Recomendar las opciones electorales que consideren más convenientes para los mismos, y

7. Respetar la libertad y los derechos de sus miembros.

Por otro lado, establece las siguientes limitantes: 1) actuar directamente en cuestiones políticas, principalmente en las electorales y 2) no afiliarse a todas las organizaciones sindicales que se constituyan en la dependencia a la que pertenecen.

Dichas restricciones tanto del contenido de la garantía social, como del ejercicio del derecho de libertad sindical tienen como objeto evitar pugnas intergremiales o choques de intereses encontrados entre los sindicatos, a fin de preservar la armonía de dichos colectivos.

III. Reelección de dirigentes

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 572/2000, emitió el criterio que lleva por 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”.⁶

⁶ Tesis P C CXXVII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 149, de rubro y texto: “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. Este precepto, en su apartado B, fracción X, establece, entre otros principios básicos, que los trabajadores al servicio del Estado tienen el derecho de asociarse para la defensa de sus derechos comunes,

En el presente criterio, nuestro máximo tribunal identifica una restricción al ejercicio del derecho de libertad sindical, esta vez, respecto de la reelección de los dirigentes sindicales; resulta relevante destacar que, de un análisis realizado a la iniciativa de reforma del artículo 123 constitucional, de 1959, en la que se adicionó el apartado B, así como, de las diversas reformas a dicho precepto, en las cuales, no se advirtió, que se haga alusión a prohibición alguna de reelección al interior de los sindicatos; contrario a ello, encuentra que la norma tiene por objeto proteger los derechos de los trabajadores. En el mismo sentido, por otro lado, de un

garantía que esta Suprema Corte ha interpretado con toda amplitud que es acorde con el espíritu libertario del Constituyente, por lo cual ha de entenderse que tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, de afiliarse a ellas conforme con sus estatutos, con base en los cuales pueden elegir libremente a sus representantes, señalando el tiempo que deben durar en sus cargos, así como organizar su administración, actividades y programas de acción, sin que se admita prohibición o limitante alguna en relación con la elección de sus dirigentes o con el término que éstos deben durar en sus cargos, debiendo advertirse que el convenio internacional número 87, aprobado por el Senado de la República, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el dieciséis de octubre de mil novecientos cincuenta, coincide plenamente con este principio constitucional. Por tanto, como el artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que “Queda prohibido todo acto de reelección dentro de los sindicatos”, ha de concluirse que tal prohibición viola la citada libertad sindical al intervenir en la vida y organización interna de los sindicatos, pues impide el ejercicio del derecho de las organizaciones sindicales para que elijan libremente a sus representantes y para que puedan actuar en forma efectiva e independiente en defensa de los intereses de sus afiliados, sin que pase inadvertido para la Suprema Corte que la reelección de dirigentes sindicales que el artículo impugnado prohíbe, es un derecho libertario que si es mal ejercido puede estratificar clases dominantes dentro de los propios trabajadores con todos los vicios que como consecuencia suelen darse, pero el impedimento de tan deplorable e indeseado resultado, no puede lograrse mediante la restricción de las libertades sindicales que otorga nuestra Constitución, sino a través del ejercicio responsable, maduro y democrático que los propios trabajadores hagan de sus derechos”.

análisis de la exposición de motivos de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, advierte que el espíritu de la norma, es de protección, salvaguarda y tutela de los trabajadores.

En ese sentido, retoma el contenido del Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical y el derecho de sindicación, el cual, encuentra que es acorde con los principios básicos del artículo 123 constitucional, dentro de los que destaca los artículos 3⁷ y 8⁸ del referido Convenio, en los que se contempla el derecho de los trabajadores de redactar sus estatutos y elegir libremente a sus representantes, por lo que, considera que debe evitarse la intromisión de las autoridades públicas y así, evitar interferir con el ejercicio de estos derechos.

En ese orden de ideas, concluye, que el artículo 75⁹ de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que prohí-

⁷ “Artículo 3. 1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”.

⁸ “Artículo 8. 1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad. 2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio”.

⁹ “Artículo 73. 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

be todo acto de reelección dentro de los sindicatos, infringe las garantías sindicales previstas tanto en la Constitución, como en la norma internacional.

IV. Libertad sindical

La segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la Tesis Aislada 2a. LVII/2005, al resolver el amparo en revisión 1878/2004, que lleva por 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”.¹⁰

mayoritarias, ordenará desde luego el recuento correspondiente y resolverá de plano”.

¹⁰ Tesis 2a. LVII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, junio de 2005, p. 238, de rubro y texto: “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. Los citados preceptos legales, al establecer que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado es la única central reconocida por el Estado y regular exclusivamente su existencia, contravienen el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que las leyes que expida el Congreso de la Unión, con el fin de regir las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, deben respetar el principio de libertad sindical en los términos consagrados por la propia Constitución, sin establecer límites en el ejercicio de dicha prerrogativa, consistente en el derecho a la asociación de los trabajadores para conformar sindicatos, a la asociación de éstos para formar federaciones, y a la asociación de éstas para integrar confederaciones. Lo anterior es así porque

Criterio en el que nuevamente explora el espíritu del legislador, plasmado en la fracción X del apartado B, del artículo 123 constitucional, que consagra la libertad sindical con sentido pleno de universalidad, principio que es acorde con el Convenio número 87.

En ese tenor, considera que debe existir congruencia entre las leyes que expida el Congreso de la Unión, las cuales deben respetar el principio de libertad sindical, en los términos del artículo 123, de nuestro máximo ordenamiento.

En el caso en comento, alude al Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual deriva que, las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen derecho a construir federaciones y confederaciones, afiliarse a las mismas, y que dichas organizaciones no pueden estar sujetas a condiciones que limiten la aplicación de los artículos 2o.,¹¹ 3o.¹² y 4o.¹³ situación que inadvirtió el legislador común al aprobar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

lo dispuesto en los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deriva en una prohibición para formar otra u otras federaciones de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y, por ende, restringen el derecho de libre sindicación”.

¹¹ “Artículo 2. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas”.

¹² *Idem*.

¹³ “Artículo 4. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”.

Al respecto, los artículos 78¹⁴ y 84¹⁵ de la legislación burocrática federal, prevén la existencia de una sola Federación de sindicatos, reconocida por el Estado, por tanto, contrario a los principios perseguidos por el artículo 123, apartado B, fracción X constitucional, contenido que concuerda con el Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

Otro aspecto importante que merece la pena destacar, es que el registro de la Federación de sindicatos, al igual que el registro de los mismos, constituye el acto formalmente administrativo, por el cual, la autoridad da fe de la constitución de la asociación, mediante las formalidad obligatoria, y si bien, no se trata del elemento constitutivo de uno u otro, esta formalidad los dota de personalidad y capacidad para obligarse en nombre del colectivo, así como, de influir en las relaciones obrero patronales frente a terceros.

V. Sindicatos de una misma profesión o especialidad

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Contradicción de Tesis *158/2007-SS*, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero, Séptimo y Décimo Quinto, todos en materia de Trabajo del Primer

¹⁴ “Artículo 78. Los sindicatos podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el Estado”.

¹⁵ “Artículo 84. La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se registrará por sus estatutos y, en lo conducente, por las disposiciones relativas a los sindicatos que señala esta Ley”.

Circuito, determinó que debían prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios de rubro siguientes:

“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”.¹⁶

“SINDICATOS DE UNA MISMA PROFESIÓN O ESPECIALIDAD EN UNA DEPENDENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL. EL SINDICATO QUE AGREMIE A LA MAYORÍA DE LOS INTEGRAN-

¹⁶ Tesis 2a./J. 185/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 437, de rubro y texto: “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. De la interpretación sistemática de los numerales 71, 72, último párrafo, 73 y 87, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se advierte la existencia de las bases para la procedencia de los conflictos colectivos entre sindicatos burocráticos para obtener la titularidad del derecho a que su opinión se tome en cuenta al fijarse las condiciones generales de trabajo, respecto de una misma profesión o especialidad y, por vía de consecuencia para la firma de las mismas, así como para que éstas sean revisadas, pero su solución no está regulada en forma detallada en la ley indicada, razón por la cual se actualizan los supuestos previstos en el precepto 11 de la misma, por lo cual es necesario acudir a la aplicación supletoria de lo dispuesto en los artículos 360, fracción I, 388, fracción III y 389, de la Ley Federal del Trabajo, pues el sindicato formado por los trabajadores de una misma profesión o especialidad de una dependencia o unidad del Gobierno Federal se equipara a un sindicato gremial. En el entendido de que la aplicación supletoria de mérito se limita al ejercicio de los derechos para obtener la titularidad y firma de las condiciones generales de trabajo, así como el de solicitar la revisión de las mismas y, en su caso, el de impugnarlas”.

TES 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”.¹⁷

¹⁷ Tesis 2a./J. 186/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, octubre de 2007, p. 396, de rubro y texto: “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. Lo dispuesto en el artículo 388, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que cuando concurren sindicatos gremiales y de empresa o industria, podrán los primeros celebrar un contrato colectivo de trabajo para su profesión, siempre que el número de sus afiliados sea mayor que los trabajadores de la misma profesión integrantes de los diversos sindicatos indicados, y lo previsto en el numeral 389 de dicha ley, en cuanto a que la pérdida de la mayoría de referencia declarada por la Junta de Conciliación y Arbitraje, produce la pérdida de la titularidad del contrato colectivo de trabajo; resulta aplicable a la materia burocrática, porque en la actualidad los trabajadores de una dependencia del Gobierno Federal, pueden formar sindicatos de una misma profesión o especialidad y obtener su registro ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, esto significa que si en una dependencia del Gobierno Federal, existe un sindicato que agremie a la mayoría de los trabajadores de una especialidad o profesión y también hay un sindicato nacional en el cual están agrupados la minoría de esos trabajadores, esas circunstancias así declaradas por el Tribunal indicado indudablemente otorgan al sindicato gremial de mayoría la titularidad del 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, pues son ellos quienes conocen mejor sus carencias y necesidades y pueden hacer propuestas para mejorar sus prestaciones o la situación en la cual se encuentren y de esa manera se cumple con los fines del sindicalismo. En el caso de que tales condiciones ya estén fijadas les corresponde el derecho

En dicha controversia, se planteó un interesante debate sobre la factibilidad de recurrir a la supletoriedad de los artículos 360, 388 y 389, de la Ley Federal del Trabajo, en la materia sindical burocrática, en lo relativo a la firma y revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, por sindicatos gremiales formados por trabajadores de una especialidad, en una dependencia del Gobierno Federal.

En esta oportunidad, la referida Segunda Sala, en principio considera que el ejercicio del derecho a que se tome en cuenta la opinión del sindicato representante de los trabajadores de una especialidad o profesión, así como el derecho a que estas sean revisadas, no puede exigirse por la vía de huelga.

Asimismo, asevera que es viable la aplicación supletoria de los artículos 360, fracción I,¹⁸ 388, fracción III¹⁹ y 389²⁰ de la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, ésta sólo lo es para establecer el derecho de los sindicatos gremiales, a fin de que su opinión sea tomada en cuenta en las Condiciones Genera-

a solicitar su revisión, así como de impugnarlas cuando no se tome en cuenta su opinión”.

¹⁸ “Artículo 360. Los sindicatos de trabajadores pueden ser: I. Gremiales, los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad”.

¹⁹ “Artículo 388. Si dentro de la misma empresa existen varios sindicatos, se observarán las normas siguientes: [...] III. Si concurren sindicatos gremiales y de empresa o de industria, podrán los primeros celebrar un contrato colectivo para su profesión, siempre que el número de sus afiliados sea mayor que el de los trabajadores de la misma profesión que formen parte del sindicato de empresa o de industria”.

²⁰ “Artículo 389. La pérdida de la mayoría a que se refiere el artículo anterior, declarada por la Junta de Conciliación y Arbitraje, produce la de la titularidad del contrato colectivo de trabajo”.

les de Trabajo, en cuanto a la especialidad o profesión que representen; para solicitar la revisión de dichas Condiciones, en una dependencia del Gobierno Federal, si estas ya fueron fijadas; o bien, de impugnarlas en caso de que se hubieran fijado sin tomar en cuenta su opinión.

En ese orden de ideas, la Segunda Sala, encuentra que existe un vacío legislativo en la ley reglamentaria del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la acción para reclamar la titularidad del derecho a que la opinión de un sindicato gremial²¹ sea tomada en cuenta en la fijación o revisión de las condiciones generales de trabajo, la cual, subsana con la aplicación supletoria de la Ley Federal de Trabajo.

Asimismo, considera, que los sindicatos integrados por trabajadores de igual profesión o especialidad en una dependencia o unidad del Gobierno Federal, pueden conceptuarse como *gremiales*, dada la calidad de los agentes que los componen, así como la finalidad que estos persiguen.

Finalmente, sostiene que de existir la declaratoria de mayoría de trabajadores agremiados en un sindicato, emitida por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, debe otorgarse a éste, la titularidad para que su opinión sea tomada en cuenta en la fijación de las Condiciones Generales de Trabajo, únicamente por lo que a dicho colectivo respecta, pues son ellos, los que conocen a detalle las carencias y necesida-

²¹ El artículo 360, fracción I de la Ley Federal del Trabajo, establece que los sindicatos gremiales son “los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad”.

des que puedan existir, de ahí que las propuestas que realicen sean más oportunas, con lo que se cumple de forma más certera con los fines del sindicalismo.

VI. Conformación y funcionamiento de la Comisión Mixta de Escalafón

Finalmente, ya en la décima época, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 123/2012, emitió la tesis aislada I. 13o.T.43 L (10a.), de rubro: “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL DISPONER IMPLÍCITAMENTE LA SINDICACIÓN ÚNICA PARA LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN MIXTA DE ESCALAFÓN EN CADA DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL, VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIONES VIII Y X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EL CONVENIO 87 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO”.²²

²² Tesis I. 13o.T.43 L (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, noviembre de 2012, p. 1973, de rubro y texto: “TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL DISPONER IMPLÍCITAMENTE LA SINDICACIÓN ÚNICA PARA LA CONFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN MIXTA DE ESCALAFÓN EN CADA DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL, VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIONES VIII Y X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EL CONVENIO 87 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XLV/99, de rubro: “SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X,

De la referida tesis, merece la pena destacar que la declaratoria de inconstitucionalidad que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, conlleva a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 54²³ del mismo ordena-

CONSTITUCIONAL”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, mayo de 1999, p. 28, interpretó el concepto de libertad sindical contenido en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus alcances; por lo que determinó que el mandamiento de un solo sindicato por dependencia del gobierno contenido en el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, viola la garantía de libre sindicación de los trabajadores prevista en el apartado B, fracción X, del aludido artículo 123, toda vez que aquél, al regular la sindicación única, restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses y, en ese sentido, declaró la inconstitucionalidad de dicho numeral. Ahora bien, del análisis del artículo 54 del mismo ordenamiento, se obtiene que para la integración de la Comisión Mixta de Escalafón que funcionará en cada dependencia, ésta se formará con igual número de representantes del titular de la dependencia y del sindicato, por lo que este precepto retoma lo establecido en el numeral 68, que dispone la sindicación única, al aludir sólo a un sindicato, lo que prohíbe tácitamente el registro y existencia de otro y, en el punto de que se trata, en relación con el referido artículo 54, se limita el derecho para conformar la citada comisión, lo que también transgrede el derecho del sindicato minoritario a la participación en cuanto a la conformación y funcionamiento de aquélla, haciendo nugatorio el derecho a la libertad sindical, pues ahora se prevé la existencia de más de un sindicato dentro de cada dependencia. Por tanto, el referido artículo 54, al establecer que la integración de la Comisión Mixta de Escalafón se conformará con igual número de representantes del titular de la dependencia y del sindicato, transgrede el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo y el citado artículo 123, apartado B, fracciones VIII y X, por lo que al disponer implícitamente la sindicación única viola la libertad sindical, como acto reflejo de lo dispuesto en el diverso numeral 68, que al haberse declarado inconstitucional por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se surte la aplicabilidad del principio ahí contenido; por ende, debe prevalecer el derecho cuyo alcance fue definido, pues de considerar lo contrario, implicaría una violación de los derechos fundamentales tutelados por el orden jurídico nacional”.

²³ “Artículo 54. En cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón, integrada con igual número de representantes del titular y del sindica-

miento, lo anterior debido a que al conceder únicamente el derecho de participación en la Comisión Mixta de Escalafón a un solo sindicato de la dependencia, tendría como consecuencia retomar la sindicación única, ya declarada inconstitucional por el máximo tribunal del país, y con ello, se estaría excluyendo de participar en dicha Comisión a alguno o algunos otros sindicatos minoritarios, restringiendo así la libertad de asociación, así como la defensa, en este caso, de los intereses de los trabajadores afiliados al sindicato de minoría, violando con ello los principios jurídicos protegidos con la declaratoria de inconstitucionalidad que enmarca al artículo 68 de la ley antes referida.

VII. Conclusiones

Según lo anunciamos, el presente trabajo, nos permite tener un panorama generalizado de las reglas que rigen la práctica jurídica al derecho de libertad sindical en la materia burocrática, como podemos advertir, la declaratoria de inconstitucionalidad, del artículo 68, es un referente significativo en el desarrollo jurisprudencial que realiza nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En los criterios, es coincidente la inclusión del derecho internacional, concretamente del multicitado Convenio núme-

to, de acuerdo con las necesidades de la misma Unidad, quienes designarán un árbitro que decida los casos de empate. Si no hay acuerdo, la designación la hará el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en un término que no excederá de diez días y de una lista de cuatro candidatos que las partes en conflicto le propongan”.

ro 87, así como, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que como podemos observar, no solo complementan el contenido esencial del texto constitucional, sino que además amplían los derechos humanos en favor de los trabajadores al servicio del Estado, sentando con ello, importantes precedentes que fijaron el contenido de las garantías de libertad sindical y social; y con ello, los principios que rigen el ejercicio de este derecho, así como, sus respectivas restricciones.

Resulta destacable también, el ejercicio interpretativo que realizó nuestro alto tribunal, en la inclusión del derecho internacional, previo a la reforma constitucional de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de junio de 2011, en lo que, actualmente conocemos como *Control de Convencionalidad*,²⁴ realizado entonces,

²⁴ El cual, de acuerdo con la Tesis P. LIX/2011(9a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 1, diciembre de 2011, p. 552, de rubro: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS", Lo define nuestro máximo tribunal, como el parámetro de análisis que deben ejercer todos los jueces del país, que se integra como sigue: "a) Interpretación conforme en sentido amplio. Significa que los Jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme con los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto. Se traduce en que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Ley Suprema y en los tratados internacionales en los que México sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos, y c) Inaplicación de la norma que menos beneficie cuando las alternativas anteriores no son posibles".

con fundamento en el artículo 133 constitucional, que alberga el principio de la supremacía constitucional.

Finalmente, es importante señalar que, si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha sido rebasada en cuanto a su contenido normativo, lo cierto es que, los criterios jurisprudenciales salvaguardan de forma eficaz los derechos humanos de los trabajadores burocráticos, mediante el ejercicio interpretativo, que acertadamente realizan tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como los Tribunales Colegiados de Circuito y que permiten ir actualizando los criterios conforme a la dinámica social y la actividad judicial que realizan cada uno de los Tribunales desde el ámbito de sus competencias, como es el caso del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

VIII. Bibliografía

BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del trabajo*. 21a. ed., México, Porrúa, 2007, t. II.

CANTÓN MOLLER, Miguel, *Derecho del trabajo burocrático*. México, Editorial Pac, 1998.

CUEVA, Mario de la, *El derecho mexicano del trabajo*. México, Porrúa, 2015, t. 1.

MARQUET GUERRERO, Porfirio, "Principales aspectos procesales en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", en *El derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ensayos temáticos 1963-2013*. México, Secretaría de Gobernación, 2013.

MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *Derecho burocrático*. México, Porrúa, 2015.

MORALES PAULÍN, Carlos, *Derecho burocrático*. México, Porrúa, 1999.

OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*. México, Editorial Harla, 1991.

PALLARES Y LARA, Sergio, *Las relaciones laborales en el servicio público*. México, Porrúa, 2007.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F, “Consideraciones sobre la autonomía del derecho burocrático en México”, en *Derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Ensayos temáticos 1963-2013*. México, Secretaría de Gobernación, 2013.

REYNOSO CASTILLO, Carlos, *Curso de derecho burocrático*. México, Porrúa, 1999.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil: ley, derechos, justicia*. 5a. ed. Trad. de Marina Gascón. Madrid, Trotta, 2003.

Otras consultas:

www.scjn.gob.mx

<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>

<http://www.dgepj.cjf.gob.mx>

www.corteidh.or.cr

www.diputados.gob.mx