

# El registro sindical como elemento de control obrero

Octavio Lóyzaga de la Cueva\*

Este artículo tiene por objeto analizar el papel y el uso que juega el registro sindical y la toma de nota de las directivas sindicales en el control del movimiento obrero en México, así como las propuestas de reforma laboral del Partido Acción Nacional y del partido de la Revolución Democrática respecto a esta tema.

*This article is aimed to analyze the role and the use of the «union registration», as well as the current union directives regarding to the control of the workers movement in México. Also are analyzed the proposals to reform labor laws elaborated by National Action Party and Democratic Revolution Party in regarding to this topic.*

Sumario: Iniciativa de reforma laboral del PAN. / Anteproyecto del PRD.

Hoy día el control de los trabajadores se lleva a cabo de una manera mucho más sutil que como antaño se hacía. Esto no significa que la represión en última instancia no se encuentre presente. Sin embargo el derecho coadyuva a este dominio el que en apariencia es en muchos casos imperceptible.

Uno de estos eventos se presenta con el registro.

El art. 123 en fracción XVI establece de una manera resplandeciente el derecho de los trabajadores a formar sindicatos. Así, este precepto prescribe que *“Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.”*

A su vez en el convenio 87 signado por México con la OIT relativo a la libertad sindical señala en su artículo 2o. que:

*“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”.*

Por su parte el artículo 3o. prescribe que:

1. *“Las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”.* (Es decir se prescribe de una manera amplia su libertad de acción).
2. *“Las autoridades públicas deberán de abstenerse de toda intervención”.*

Finalmente el artículo 7 del convenio citado dispone que:

*“La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones (léase en el caso de México el registro) cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3, y 4 de este convenio”.*

\* Coordinador del eje de derecho del trabajo y de la seguridad social. Profesor-investigador por oposición en la UAM-Azcapotzalco, doctor en derecho y en ciencia política.

Este último en íntima relación con los anteriores, prescribe que las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

En el art. 357 de la Ley Federal del Trabajo se recoge el espíritu presente en la Constitución y en el convenio 87 signado con la OIT. En él se dispone que "*Los trabajadores y los patronos tienen el derecho de constituir sindicatos sin necesidad de autorización previa*".

El problema se presenta con lo dispuesto por el art. 368 del propio ordenamiento jurídico que señala:

*"el registro del sindicato y de su directiva otorgado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o por las juntas locales de Conciliación y Arbitraje produce efectos ante todas las autoridades"*, lo que contrario *sensu* significa que sólo los sindicatos registrados pueden actuar ante todas las autoridades.

Señala Néstor De Buen que de acuerdo con el diccionario de la Real Academia "*registrar es transcribir o extractar en los libros de un registro público las resoluciones de la autoridad o de los actos jurídicos de los particulares*".<sup>1</sup> Sin embargo como también lo menciona De Buen, en el entorno de la legislación laboral, *la autoridad no se concreta a transcribir los datos proporcionados por los solicitantes; la autoridad puede negarlo conforme a la ley si se presentan los supuestos señalados en el art. 366 de la Ley Federal del Trabajo:*

- Si el sindicato no tiene como fin el estudio, mejoramiento y defensa de sus agremiados.
- Si no se constituyó con por lo menos 20 trabajadores en servicio activo en su caso con 3 patronos.
- Si no presentaron los documentos que señala el art. 365 de la ley de la materia:
  - a) Copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva.
  - b) Lista con el número, nombres, y domicilios de sus miembros y con el nombre y domicilio de los patronos, empresas o establecimientos en los que prestan sus servicios.
  - c) Copia autorizada de los estatutos.
  - d) Copia autorizada del acta en que se hubiese nombrado la directiva.

Como se sabe, la autorización de la documentación referida corresponde hacerla al secretario general, al de organización y al de actas, salvo lo que en su caso determinen los estatutos.

Cabe también recordar que para el efecto de la determinación del número de trabajadores a que hace referencia el ya citado art. 364, se tomarán como tales en términos de ley, aquellos cuya relación hubiere sido rescindida o dada por terminada dentro del periodo comprendido entre los treinta días anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de registro y la fecha en que se otorgue este.

Como se observa la reglamentación jurídica de los sindicatos es en apariencia muy favorable para la conjunción de un sindicato. Incluso el art. 366 citado prescribe que:

*"Satisfechos los requisitos que se establecen para el registro de los sindicatos, ninguna de las autoridades podrá negarlo"*.

E incluso el último párrafo del art. citado señala:

*"Si la autoridad ante la que se presentó la solicitud de registro, no resuelve dentro de un término de sesenta días, los solicitantes podrán requerirla para que dicte resolución, y si no lo hace dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva"*.

El problema se presenta sin embargo como señalábamos, en la resolución relativa al otorgamiento mismo del registro. Como el registro se ha otorgado o negado en numerosas ocasiones por motivos políticos,<sup>2</sup> al no conferirse, el gremio es lanzado a la ilegalidad. Para ello bastará con que la autoridad correspondiente no acepte recibir la documentación presentada, tal y como ha ocurrido diversos sindicatos independientes que pretenden tener reconocimiento legal para defender a sus agremiados.

En oposición con esta postura los sindicatos oficiales o "blancos", generalmente no han tenido mayor problema para obtener su registro lo que coadyuva a la instauración de sindicatos impuestos en forma vertical por el corporativismo sindical o por diversos empresarios.

<sup>1</sup> Néstor de Buen, *Derecho del trabajo*, tomo II, Porrúa, México, 1994, p. 745.

<sup>2</sup> Entendiéndose por estos las recomendaciones de diversas instancias gubernamentales para negar o entorpecer el registro.

Como es del dominio público en el mundo laboral:

La negativa de registro a sindicatos representativos y el otorgamiento a los comprometidos con el interés estatal o patronal, ha sido uno de los factores que han permitido una explotación desmedida de grandes sectores de trabajadores. Tal fue el caso de los trabajadores del auto transporte urbano de pasajeros (de la Ciudad de México) donde la explotación de que eran víctimas fue de las más acentuadas dentro del ámbito laboral mexicano (durante varias décadas).<sup>3</sup>

Al respecto cabe señalar que diversas autoridades laborales han utilizado diferentes argucias y pretextos; siguiendo a Arturo Alcalde Justiniani abogado y estudioso del derecho en la práctica profesional, citaremos a manera de ejemplo algunos de ellos.

Uno de los recursos más empleados ha consistido en el señalamiento de que los estatutos que presentan los sindicatos solicitantes no dan cumplimiento a juicio de la autoridad con los requisitos que dispone la ley. Esto da la aparente impresión de celo formalista.

De este modo se requiere: el cambio de redacción de un artículo, la precisión de otros o la supresión de uno más. En otras ocasiones, simplemente se señala que el estatuto no se ajusta a derecho sin precisar la causa o motivo de tal apreciación.<sup>4</sup>

Otra de las formas para obstaculizar el registro, pretende fundarse en que la autoridad no puede conocer del caso porque se considera incompetente. Esta "apreciación" puede tener como objetivo, una medida dilatoria o un carácter definitivo "fundado en una opinión contraria a la ley, provocando en todo caso, desconcierto y desilusión en el grupo solicitante".<sup>5</sup>

Otra más de las formas utilizadas para obstaculizar el registro es el que la autoridad se reserva el derecho, para tener por acreditada la relación laboral de los trabajadores, cuando así lo considera conveniente. Esta certificación se lleva a cabo por medio de una inspección ordenada por la autoridad, o demandando a los solicitantes que prueben su relación laboral

con el mandato de que cada miembro presente la documentación comprobatoria. El problema se acentúa cuando en lugar de contrato de trabajo, lo que existe es la simple relación de trabajo que tutela el segundo párrafo del art. 20 de la Ley de la materia. El hecho anterior ha dado pauta a la autoridad para escurdir la intervención patronal en el procedimiento registral, lo que ha permitido que en muchas ocasiones el patrón no reconozca como trabajadores a aquellos o alguno de aquellos que conforman la agrupación gremial que reclama el registro. Esto desde luego con las consecuencias correspondientes.<sup>6</sup>

Observando los ejemplos citados resulta claro el desempeño que han tenido diversas autoridades registrales para no otorgar el registro a aquellas agrupaciones que en su momento representan un peligro para el control del movimiento obrero. Es por esto que reiteramos la pregunta ¿De qué sirve finalmente que para la constitución de un sindicato no se requiera autorización previa, si para poder actuar y causar efectos ante las autoridades se hace necesario el registro y este se niega en numerosas ocasiones por razones políticas?. Resulta interesante observar que cuando se trata de sindicatos que rebasan el ámbito local —que con mayor frecuencia resultan de mayor importancia—, el registro se otorga por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Podría pensarse que si el registro se otorga en materia local por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en materia federal debería otorgarse por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y no por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que depende del ejecutivo. Señala De Buen:

¿Cuál es la razón de ser de esta dualidad de autoridades? En realidad el problema tiene una razón práctica, que explica claramente De la Cueva al afirmar que la razón de esta diferencia es la que en cada Entidad Federativa existen las Juntas, pero no se tiene la seguridad de que también exista un departamento del trabajo, equivalente, en el gobierno local, a la Secretaría Federal del Trabajo.<sup>7</sup>

Quizá en un principio así fue. Esto sin embargo cumple otro objetivo desde hace muchísimos años.

<sup>3</sup> Octavio Lóyzaga de la Cueva, *El Estado como patrón y Árbitro. El conflicto de la Ruta 100*, coedición, UAM/Ediciones de Cultura Popular, México, 1987, p.91.

<sup>4</sup> Arturo Alcalde Justiniani, "Obstáculos estatales al derecho de asociación sindical", en *Modernidad y legislación laboral*, coedición, UAM/Fundación Friederich Ebert, 1990, p. 53.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>6</sup> Este absurdo medio de prueba de certificación patronal a los padrones sindicales se ha constituido así en costumbre, al grado que algunas autoridades exigen a los trabajadores que consigan como requisito previo, la firma del patrón que los acredite como tales. *Loc. cit.*

<sup>7</sup> Néstor de Buen, *op. cit.*, p.747.

De todo lo anterior se advierte que en realidad el registro se convierte en un acto constitutivo, aunque formalmente no lo sea, debido a que su actuación y su existencia real se encuentra determinada políticamente.

Dentro de este orden cabe señalar que la **toma de nota** de las directivas sindicales se ha convertido también en otro obstáculo a la libertad sindical: la Toma de nota sustentada como se sabe en el art. 692 fracción IV de la Ley Federal del Trabajo consiste (realmente) en la certificación que otorga la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o la Junta de Conciliación y Arbitraje, al registro de la directiva del sindicato, con el objeto de que sus representantes puedan acreditar su personalidad en juicio. Sin esta certificación ningún sindicato podrá actuar en un juicio laboral. En este sentido como lo dice el doctor Néstor de Buen, "la autoridad registral tiene en sus manos la llave del mundo laboral", teniendo acceso al mismo sólo quienes decida aquella. De este hecho se presentan absurdos jurídicos que rompen con el espíritu que el constituyente dio a la libertad sindical, infringiendo también el convenio 87 signado con la OIT ya mencionado.<sup>8</sup>

Cabe señalar que el registro como elemento de control surge durante el maximato con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Es aquí cuando se asienta un fuerte golpe al movimiento obrero.

Pues al entrar en vigor los sindicatos tendrán que registrarse ante el gobierno, las huelgas serán calificadas por las autoridades y todos los pasos de la lucha proletaria serán en adelante vigilados para ajustarlos a las disposiciones legales: la fuerza y alcance de la lucha obrera durante sus años mozos quedó sujeta y bajo control estricto del estado burgués. Con la nueva ley los líderes sindicales estaban obligados a obtener autorización oficial para representar a sus sindicatos, por lo que resultó reforzado el viejo reformismo so pretexto de conseguir la complacencia del gobierno para promover las más pequeñas acciones de los trabajadores contra las injusticias y la explotación de que eran víctimas.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Vg., debido a una toma de nota "hecha por vía administrativa y sin satisfacer ninguna garantía procesal (por ejemplo la audiencia, toda vez que no se llama a los interesados) se puede despojar a la directiva de un sindicato... de la totalidad de los bienes, en función de que otra directiva ha sido reconocida, obviamente sin tener en cuenta la opinión de los trabajadores. Néstor de Buen, "la Toma de nota", *La Jornada*, 12 de agosto de 1990.

<sup>9</sup> Edelmiro Maldonado, *Breve Historia del Movimiento Obrero*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa 1981, p. 106.

Respecto al Registro resulta interesante observar lo que plantean los únicos dos proyectos de reforma laboral que se han presentado en los últimos años:

## Iniciativa de reforma laboral del PAN

Al respecto debe señalarse, que si bien en esta iniciativa se dan pasos importantes contra el control estatal y corporativo del sindicato, se le despoja en gran medida de su función esencial e intrínseca consistente en defender y mejorar los derechos de los trabajadores, así como presionar a favor de ellos.

Respecto a la primera aseveración, cabe destacar la eliminación del registro sindical. La iniciativa señala que la capacidad jurídica de los sindicatos se produce de manera automática con el depósito que hagan sus promotores del acta constitutiva, padrón de socios, estatutos y acta de la asamblea de la elección de la mesa directiva. Asimismo, se indica que "sólo para efectos estadísticos los sindicatos informarán a la autoridad administrativa competente, cada tres meses, las altas y bajas de sus miembros" suprimiéndose la información relativa a los cambios a la directiva, las modificaciones a los estatutos o de cualquier otro tipo.

Por otra parte la iniciativa propone que en las empresas con menos de 50 trabajadores, estos elijan mediante sufragio libre, personal, secreto, y directo a **delegados de personal**. En las empresas que empleen 50 o más trabajadores deberá elegirse un **comité de empresa**. De acuerdo con el proyecto, los delegados de personal y los comités de empresa tendrían una amplia representación que comprendería entre otras facultades la de convenir pactos colectivos, recibir informes del patrón referentes a la situación de la producción y ventas, balance de la empresa, organización y control de trabajo, establecimiento sobre sistemas de productividad etc., amén de ejercer labores de vigilancia sobre el cumplimiento de seguridad social e higiene y seguridad física en el trabajo.

Creemos que la idea de democratizar a las agrupaciones de trabajadores, así como otorgarles facultades cogestivas resulta encomiable; sin embargo, estas representaciones no pueden sustituir las funciones propias de los sindicatos. Estos como ya se



Trabajadores que luchan por una autentica democracia social

ha señalado,<sup>10</sup> no pueden ser reducidos a casi figuras decorativas. Al respecto De Buen señala que:

Desde una perspectiva ideal, los sindicatos pueden perder fuerza... pero lo que se trata de evitar es esa vergüenza nacional de los registros sindicales sin representación, de los contratos colectivos de trabajo de protección, de las cláusulas de exclusión que sólo se utilizan para expulsar a los trabajadores que luchan por una auténtica democracia sindical. De una u otra manera, el esquema del proyecto es, esencialmente democrático.<sup>11</sup>

Al respecto debe señalarse que la solución para democratizar los sindicatos no se encuentra en restarles fuerza sino en democratizar su regulación. Estamos plenamente de acuerdo con los vicios que De Buen señala, y algunos más.<sup>12</sup> Sin embargo esto no puede dar lugar a que el sindicato pierda su esencia y su fuerza, sino base sobre la cual se debe partir para que mediante una reforma integral se dé paso para que las recupere plenamente.

Por otra parte, cabe señalar que esta propuesta puede coincidir aunque este no sea el propósito, con proyectos patronales semejantes al de los círculos de calidad u otro tipo de programas similares, y que se le aproveche de manera prioritaria, para comprometer a los trabajadores con la productividad y no para la defensa de sus derechos. No estamos en contra de mejorar la productividad, pero la misma no puede dar lugar a la sustitución de los sindicatos. En todo caso, deben ser la formación de otro tipo de agrupaciones o comisiones de carácter mixto las que puedan abocarse a mejorar la productividad, sin mezclar las funciones de las representaciones obreras y sin menguar el verdadero objetivo de las mismas.

## Anteproyecto del PRD

En el caso del PRD, en su anteproyecto encontramos la clara intención de dar pasos importantes hacia la democratización sindical.

En primer término en el art. 478 se señala que **“las autoridades públicas deben abstenerse de toda intervención que tienda a limitar el derecho de organización, el libre funcionamiento de**

<sup>10</sup> Norahenid Ornelas Amezcua, “Iniciativa del PAN para reformar al artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo”, en revista *Laboral* núm. 36, 1995, pp. 89-90.

<sup>11</sup> Néstor de Buen, “Néstor Replica...” en *La Jornada Laboral*, 28 de septiembre de 1995.

<sup>12</sup> Véase, Octavio Lóyzaga de la Cueva, *op. cit.*, pp. 115-116.

**los sindicatos o de entorpecer su ejercicio legal.** (Se añade que) *Cualquier injerencia indebida será sancionada en los términos que disponga esta ley.*<sup>13</sup>

Un avance importante lo representaría lo indicado en el artículo 484 del anteproyecto que dispondría que “los sindicatos, correspondan a la competencia federal o local, **deberán inscribirse exclusivamente con fines de publicidad en el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos**”, **no pudiendo negarse la inscripción** a quien presente copias del acta de asamblea constitutiva, del acta de elección de la mesa directiva, de los estatutos y la información sobre el número de sus miembros.

Un adelanto fundamental lo encontramos en el art. 485 relativo a la *personalidad jurídica*; ahí se dispone que la misma se adquiere por *el sólo hecho de depositar* ante el registro señalado la documentación requerida; en caso de deficiencias de ésta, se requerirá su inmediata adecuación, sin que esto obstaculice la inscripción. El art. 489 a su vez señala que la información disponible en el registro, podrá

ser consultada por el público en general. Esto permitiría a los trabajadores en muchos casos conocer —aunque parezca increíble— el contrato colectivo signado a sus espaldas por el sindicato que supuestamente los representa. Debe señalarse que el sólo hecho de pedir copia del contrato señalado representa la amenaza de que se les aplique la cláusula de exclusión, lo que significa en la praxis su despido, el que se concreta cuando se insiste en tal petición.

Pensamos que resulta indudable que debe reformarse la legislación laboral pero no con el objeto de disminuir los derechos individuales como hoy se pretende fundamentalmente los relativos a la estabilidad en el empleo, en el puesto, para flexibilizar el salario—dividiéndolo en salario como tal y estímulos, bonos, becas, etc., con el objeto de no integrarlos al propio salario para efectos de indemnización o jubilación—, o la jornada a conveniencia exclusiva del patrón, sino para democratizar a las instituciones del derecho colectivo laboral, en donde el derecho como se observó juega un papel fundamental en el control de los trabajadores.

<sup>13</sup> La frac. VII del artículo 994 del anteproyecto del PRD dispone una multa de 15 a 315 veces el salario por cualquier acto de injerencia patronal en el proceso de sindicalización y ejercicio de los derechos colectivos.