

Libertad sindical en el sector público

*Ismael González Martínez**

El 27 de mayo de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la tesis jurisprudencial N°43/1999, referida a la sindicación única prevista en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La jurisprudencia de referencia no hace sino reconocer lo que en 1917 el Congreso Constituyente aprobó en el artículo 123 constitucional, en cuyo texto no solamente consagró los derechos individuales en materia de trabajo, sino además, las garantías en materia de sindicación, huelga y seguridad social en la inteligencia de que la negociación colectiva se encontraba implícita en el objeto de la huelga.

No obstante, desde que entró en vigor la Constitución de 1917, fue el mismo Estado el primero en excluirse de su normatividad al desconocer su carácter de patrón y a los servidores públicos su carácter de trabajadores, a pesar de que en los debates del Constituyente se estableció con claridad que el artículo 123 estaba dirigido a todo tipo de relación de trabajo, incluido el que se presta al servicio del Estado.

On May 27th, 1999, the Mexican Supreme Court approved the thesis 43/1999 related to the obligation stated in the Mexican Federal Labor Law for State Workers, according to which, people working for governmental institutions were bound to affiliate only to official unions. In fact, the decision of the Supreme Court recognizes what were established in the article 123 of the 1917 Federal Constitution that consecrates individual labor rights and warranties in regarding affiliation to unions, strikes and social security, taking in account that collective negotiation was implicit to the demands of the strikes. Nevertheless, since the 1917 Constitution was enforced, the State excluded itself from its own legal framework when it denied to recognize its character of employer as well as it denied the role of employees to state workers, in despite that in the constitutional debates were clearly stated that article 123 included every labor relation including that established among government and its workers..

Sumario: 1. Introducción. / 2. Criterios de los gobiernos posrevolucionarios. / 3. El surgimiento de la legislación de excepción. / 4. Cuestionamientos a la legislación de excepción. / 5. Conclusiones.

1 Introducción

El 27 de mayo de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la tesis jurisprudencial N° 43/1999, referida a la sindicación única, prevista en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que a continuación se reproduce textualmente:

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

* Profesor investigador del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, se ha desempeñado como Jefe del Área de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la misma Institución; fue Representante del personal académico de la UAM ante la JFCyA, y ha ocupado diversos cargos en la administración pública.

ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un sólo 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.

Habrían de pasar 82 años, desde que en 1917 el Congreso Constituyente aprobó el artículo 123 constitucional, en cuyo texto no solamente consagró los derechos individuales en materia de trabajo, sino además, las garantías en materia de sindicación, huelga y seguridad social, en la inteligencia de que la negociación colectiva se encontraba implícita en el objeto de la huelga, para que el máximo tribunal de nuestro país reconociera que la libertad sindical es una garantía social para todo tipo de trabajadores.

En efecto, en 1916, mientras se encontraba reunido en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente convocado por el presidente Venustiano Carranza, el proletariado mexicano se enfrentaba a condiciones adversas que afectaban directamente su capacidad de lucha, tanto por la debilidad de sus estructuras organizativas, como por la desintegración que experimentaban éstas, consecuencia, entre otras causas, de la inestabilidad política y económica generada por la lucha armada, la desarticulación de la **Casa del Obrero Mundial** y la persecución de que fueron objeto sus miembros por el gobierno de Carranza, así como por la represión que ese mismo régimen le aplicó a los obreros que impulsaron, en 1916, la gran huelga general en la ciudad de México.

Bajo esas condiciones, el obrero mexicano difícilmente podría esperar el surgimiento de una norma constitucional que no solamente le garantizara el respeto a sus derechos y prestaciones laborales, sino que, además, le impusiera al Estado la obligación de tutelarle esos derechos frente al patrón.

No obstante, el incipiente movimiento obrero organizado ya había manifestado su combatividad durante la lucha armada y aún en la etapa prerevolucionaria, bastaría recordar la presencia del **Partido Liberal**

Mexicano y su Programa Revolucionario que sintetiza una propuesta normativa, lo mismo que su influencia directa en las huelgas de Cananea y Río Blanco, o bien, la participación armada de los **Batallones Rojos** integrados por los obreros afiliados a la **Casa del Obrero Mundial**, y que a partir del pacto suscrito en 1915 con Carranza, combatieron al lado del Ejército constitucionalista.

Esa participación revolucionaria del movimiento obrero de la época, aunada a la presencia campesina en los frentes de guerra a través de los ejércitos zapatista y villista, le imprimieron al movimiento revolucionario una serie de postulados sustentados en una nueva ideología, la ideología de la revolución mexicana, que estableció el criterio del cambio de actitud del Estado frente a los conflictos sociales; el individualismo y la autonomía de la voluntad tuvieron que dar paso al reconocimiento de clases sociales en pugna, y a la necesidad de buscar un equilibrio que permitiera una relativa paz social en esa lucha de clases. En la nueva ideología revolucionaria habría de sustentarse el derecho mexicano del trabajo, que nace con la normatividad del artículo 123 constitucional.



Presidente Venustiano Carranza

Desde el momento mismo en que fue promulgada la Constitución Política que nos rige actualmente, uno de los principales problemas, en cuanto a su interpretación normativa, estaba referido al alcance jurídico del artículo 123, creado para regular las relaciones laborales existentes y las que en el futuro se generaran en nuestro país. De esta manera, el primer cuestionamiento a la norma constitucional naciente se relacionaba con los sujetos a quienes estaba dirigida, pues fue el mismo Estado emanado de la Revolución mexicana el primero en excluir su carácter de patrón y a los servidores públicos su condición de trabajadores.

Es importante destacar que el Constituyente de Querétaro, al expedir la nueva Constitución en 1917, de ninguna manera propició la actitud asumida por el gobierno mexicano de excluirse de su responsabilidad patronal, y más bien, debemos reconocer que el origen del artículo 123 constitucional se encuentra en la decisión autónoma del Congreso Constituyente y no en el anteproyecto de Constitución presentado por el presidente de la República, Venustiano Carranza, pues en 1916 en que se integra el Congreso Constituyente, aún se encontraba fresca en la memoria de los trabajadores y simpatizantes de éstos, la represión emprendida por Carranza contra de las luchas obreras promovidas por la otrora aliada del Ejército Constitucionalista, la Casa del Obrero Mundial.¹

En efecto, el anteproyecto de Constitución presentado por el presidente Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, a pesar de que rescataba la bandera zapatista de que la tierra debería ser para el que la trabajara, respetando el derecho a la propiedad privada en la forma de la pequeña propiedad, no consideró el derecho obrero como materia de la nueva Constitución, limitándose a reproducir los conceptos de la Constitución liberal de 1857 referidos a la libertad de industria y trabajo, y al hecho de que nadie podría ser obligado a prestar sus servicios personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Sin embargo, el Constituyente consideró conveniente que la nueva Constitución Federal fuera el

reflejo de los intereses de los factores reales de poder existentes en el México posrevolucionario, y si debemos reconocer que en 1857 las clases campesina y proletaria no tenían mayor trascendencia como factores reales de poder, nadie podría negar que para 1916 ambos sectores habían adquirido ese carácter social al haber sido capaces de impulsar, con las armas en las manos, la transformación del ejercicio del poder en México. Por tal razón, que el derecho obrero se haya expresado en la Carta Magna de 1917 a iniciativa de la representación nacional en el Constituyente de Querétaro, fue la manifestación más nítida de la soberanía del pueblo hecha ley.

Los principios que el Congreso Constituyente previó para el texto del artículo 123 constitucional, derivaban del carácter clasista que se le asignó a la nueva normatividad, pero, sobre todo, a la necesidad de imponerle al capital un freno a sus excesos en la explotación de la fuerza de trabajo, por tal razón, estos principios se manifiestan aún en los siguientes términos:

Las bases que este precepto establece son de naturaleza tutelar, imperativa e irrenunciable. Son tutelares, porque tienen por objeto proteger a una clase social determinada; son imperativas, porque se imponen a la voluntad de las partes en la relación laboral, la que pierde así su naturaleza estrictamente contractual; y son irrenunciables, porque ni siquiera los propios beneficiarios de los derechos que dichas normas consagran, pueden declinarlos o renunciar a su aplicación.²

Aunado a los principios antes descritos, el proyecto presentado por la Comisión designada para proponer el texto de la norma laboral, en su redacción primera consignaba:

Artículo... El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases...³

¹ Véase CARR Barry. *El Movimiento Obrero y la Política en México*, Era, México, 1982, pp. 83-84. "El proyecto de Carranza era poco menos que un refrito de la Constitución de 1857, y no contenía nada que reflejase el profundo cambio de estilo y de contenido de la vida política ocurrido en toda la nación... La reacción al artículo 50. ...relativo al trabajo, fue tan hostil que varios diputados exigieron la creación de una sección completa de la Constitución que tratara de los derechos y obligaciones de trabajadores y patrones".

² Véase *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, Cámara de Diputados, t. VIII, Manuel Porrúa, México, 1978, p. 612.

³ *Ibidem*, p. 625. La propuesta expresada así por la Comisión del Congreso Constituyente partía del criterio de que, la nueva legislación laboral debía hacer una diferenciación entre el trabajo económico y el no económico, esto es, entre el trabajo productivo y el no productivo, es decir, entre el trabajo que genera plusvalía de manera directa y el que la genera de manera indirecta. De esta manera, la Comisión legislativa proponía una normatividad laboral exclusivamente para las relaciones de trabajo en la industria, más no para los servicios diversos.

En la definición de los sujetos a quienes estaría dirigida la nueva normatividad laboral aún existían dudas; resultaba evidente que para algunos diputados Constituyentes el trabajo que debería regularse era el que se prestaba en la industria, pero en modo alguno consideraban el de los servicios, aun cuando fueran actividades realizadas de manera subordinada a un patrón, persona física o moral, pues no tenían claro el concepto de la explotación que se producía en esta área de la actividad económica.

No obstante, el Dictamen que recayó a esa propuesta y que se dio a conocer en la 57ava Sesión Ordinaria celebrada el 23 de enero de 1917, señaló los siguientes conceptos:

El primer artículo, a nuestro juicio, debe imponer al Congreso y a las legislaturas la obligación de legislar sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más, siempre que no contravengan a las consignadas.

La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general...en consecuencia, puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I.⁴

Este criterio habría de ser ratificado durante los debates correspondientes al citado artículo, en los cuales se aclaró cualquier duda que se hubiera presentado al respecto, puntualizándose que la norma laboral naciente se aplicaría en toda relación de trabajo, productivo o improductivo, incluido el de los domésticos que, para esa época, resultaba difícil de aceptar que quedara encuadrado en un ordenamiento laboral.

Finalmente, al aprobar el artículo 123, el Constituyente de Querétaro consideró que era oportuno especificar esta situación de manera descriptiva, corroborándolo con una aseveración de carácter genérico. Así, en el preámbulo de la citada norma constitucional se estableció que:

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

Estaba claro que no se deseaba una legislación de excepción en ninguna circunstancia, por lo que no existía razón para que se excluyera de la aplicación de la norma constitucional ninguna relación de trabajo, mucho menos la existente entre el Estado emanado de la revolución y sus trabajadores. Sin embargo, Carranza fue enfático en su decisión de no reconocer para sus empleados el carácter de trabajadores y, por tanto, tampoco reconoció que el artículo 123 rigiera para las relaciones existentes entre dichos trabajadores y el Estado.

Al analizar este mismo aspecto, el doctor José Dávalos ha expresado:

En su origen, el artículo 123 no hizo injustas diferenciaciones, imprimió un sentido social y humanista a la regulación de todas las relaciones laborales; jamás hubo la intención de segregar a algún grupo o grupos de trabajadores.

Con el transcurrir de los años, la obra del Constituyente de 1917 se ha distorsionado; se han producido desviaciones de los más diversos signos. Ahora padecemos una pluralidad de regímenes laborales que sólo sirven de pretexto para cometer muy graves injusticias. Ejemplos: Apartados A y B del artículo 123 constitucional, trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios, trabajadores del Servicio Exterior Mexicano, custodios de los centros de reclusión... *Nada justifica a estas artificiales clasificaciones del trabajo humano. El trabajo del hombre y de la mujer es uno solo; posee una naturaleza única que no puede variar en función del tipo de actividad que se desempeñe.⁵*

Así, pues, la posición adoptada por el presidente Carranza de negar la aplicación del artículo 123 constitucional para los trabajadores del Estado, inmediatamente de entrar éste en vigor, resultaba difícil de justificar, sobre todo considerando que el derecho mexicano del trabajo se entendió surgido de la trinchera ideológica del movimiento revolucionario; el mismo derecho que tomó forma y expresión jurídica en la Carta Magna de 1917 y que dio lugar al surgimiento

⁵ DÁVALOS, José. "Trabajadores al servicio del Estado", en revista *Laboral*, núm 80, Edit. Sicco, México, 1999, p. 49. El doctor Dávalos va más allá de la mera reflexión, pues es tajante al expresar: "Lo hemos sostenido de tiempo atrás y lo reiteramos ahora: el Apartado B del artículo 123 Constitucional debe desaparecer. La máxima ley del país no puede ser el origen del trato desigual de quienes viven de su trabajo...Con el nuevo artículo 123 sin apartados, habría también una sola ley reglamentaria".

del romanticismo doctrinario que lo concibió como un derecho pro-obrerista, cuyos mejores exponentes han sido Alberto Trueba Urbina y Mario de la Cueva. Sin embargo, como señala Barry Carr, "...este artículo (123) fue al mismo tiempo un triunfo de los trabajadores y una garantía de que quedarán incapacitados constitucionalmente para derrocar el orden social dominante".⁶

2 Criterio de los gobiernos posrevolucionarios

Habiendo quedado constancia, en el debate del Constituyente, del espíritu que alentó al Congreso para determinar que la normatividad del artículo 123 constitucional habría de regir para todo tipo de contrato de trabajo, incluidos los empleados de servicios públicos, no cabía ni tan sólo la idea de la existencia o posterior aparición de una legislación de excepción al margen de la norma constitucional, en toda relación que vinculara laboralmente a un patrón y a un trabajador, razón por la cual se precisó su alcance normativo al caracterizarla de observancia general.

A pesar de esta determinación, el gobierno posrevolucionario consideró, equivocadamente, que quienes prestaban servicios personales al Estado no eran trabajadores y, por tanto, no se encontraban sujetos a una relación laboral, por lo que indebidamente se dedujo que no estaban comprendidos en la normatividad del 123 constitucional.

Mediante el concepto de **servidor público**, el Estado mexicano hacía aparecer a sus trabajadores como integrantes del Estado mismo y, en tal virtud, con una relación directa con la Nación y no con patrón alguno. Abundando en este criterio, el gobierno federal argumentó que el Constituyente omitió la reglamentación o definición de las características de la relación existente entre el Estado y sus servidores, razón por la cual se arrogó la facultad de regirlos por la vía administrativa, a partir de disposiciones unilaterales del titular de cada dependencia.

Paralelamente a la exclusión de los servidores públicos del régimen laboral del artículo 123 constitucional, diversos sectores de la población trabajadora igualmente se vieron al margen de dicha normatividad, como fue el caso de los empleados

bancarios, los trabajadores universitarios, los que prestaban servicios a los gobiernos de los estados y municipios, los deportistas profesionales, y muchos otros más que con el tiempo fueron ampliando el sector de trabajadores excluidos del orden jurídico laboral constitucional y ubicados en regímenes especiales. Uno de estos grupos laborantes fue el constituido por los trabajadores al servicio de organismos descentralizados del Estado, quienes sin fundamento alguno se asimilaban a los trabajadores del Poder Ejecutivo Federal, y fueron encuadrados en el régimen de excepción creado expreso para éstos.

El criterio excluyente asumido por el Estado se vio expresado en las diferentes legislaciones laborales locales de la época; así, las leyes de los estados de Veracruz (1918), de Yucatán (1918) y de Chihuahua (1922), planteaban una diferencia entre empleados privados y públicos, negando a estos últimos su carácter de trabajadores y el derecho a la sindicación, la negociación colectiva y la huelga.

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro expedida en 1925 para proporcionar a los trabajadores del Estado prestaciones en dinero relacionadas con su servicio, desconocía la aplicación del artículo



Servidores Públicos

⁶ CARR Barry, *op. cit.*, p 86.

123 constitucional para estos “asalariados”, a quienes se seguía considerando “servidores civiles”.

En 1929, al federalizarse la materia laboral, los trabajadores del Estado plantearon la necesidad de que, en la inminente legislación laboral federal, se les incluyera como sujetos regulados por la misma, tal y como se llegó a considerar en el anteproyecto del Código Federal del Trabajo propuesto por Emilio Portes Gil en ese mismo año, y en la iniciativa de Ley Federal del Trabajo presentada posteriormente por Pascual Ortiz Rubio en 1931, sin embargo el legislador prefirió eludir el problema y optó por transferirlo a otros instrumentos normativos aún no creados, pues al aprobarse la primera **Ley Federal del Trabajo** con base en el proyecto de Ortiz Rubio, desapareció el concepto de Estado-Patrón que la iniciativa proponía, y con fundamento en el artículo segundo del citado ordenamiento fueron excluidos los trabajadores del Estado y remitidos al régimen de “...las leyes del servicio civil que se expidan”.

A partir de esta disposición, el presidente Abelardo L. Rodríguez expidió en 1934 el **Acuerdo para el Establecimiento del Servicio Civil**, cuya vigencia no pasó más allá de los siete meses que le restaban en el poder a dicho mandatario, toda vez que, al término de su gestión, el Acuerdo quedó en el olvido.

3 El surgimiento de la legislación de excepción

En 1938, con sustento en una iniciativa de ley del presidente Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión aprobó el **Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión**, ordenamiento que, a pesar de su inconstitucionalidad por tratarse de una legislación laboral que no se ajustaba a las bases normativas del 123 constitucional, tuvo la virtud de reconocer para los empleados al servicio del Estado su carácter de trabajadores, y el de patrón para el Estado.

En este ordenamiento se reconocieron una serie de derechos individuales para los trabajadores del Estado, tales como la estabilidad en el empleo, salario remunerador, seguridad social, capacitación para el desempeño de sus funciones, derecho a la vivienda, licencias con goce de sueldo, escalafón, etc., mediante lo cual se garantizó para estos asalariados un nivel de vida y de trabajo superior al del resto de los trabajadores. Como dato curioso, el escalafón

previsto en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 preveía los ascensos, tomando en cuenta la eficiencia, la antigüedad y la **posición ideológica** del aspirante.

No obstante, el Estatuto Jurídico estableció la línea que se habría de seguir en adelante respecto de los derechos colectivos de los trabajadores del Estado, a saber: **un sólo sindicato** por dependencia, sin que los trabajadores tuvieran derecho a la desafiliación; **una sola federación sindical (la FSTSE)**; **“Condiciones Generales de Trabajo” expedidas unilateralmente** por el Titular de cada Dependencia, con la sola obligación de escuchar la opinión del sindicato; y, la huelga, que pudiendo ser general o parcial, estaba prevista para los casos en que se hubiera omitido el pago consecutivo de los salarios (de todos los trabajadores) correspondientes a un mes de trabajo, o porque la política general del Estado fuera contraria a los derechos establecidos en el Estatuto en favor de los trabajadores, o bien, porque el Estado desconociera al tribunal de Arbitraje o pretendiera frustrar una huelga parcial.

Bajo esas premisas quedó sentada la dualidad laboral que, en 1960, daría lugar a la reforma constitucional para justificar una legislación de excepción para los trabajadores del Estado, sin contar otros regímenes laborales que de manera inconstitucional subsistieron por mucho tiempo.

4 Cuestionamientos a la legislación de excepción

En 1950, el Senado de la República ratificó el **Convenio 87** relativo a la libertad sindical y a la protección del Derecho de sindicación, el cual fue adoptado por la **Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo** en julio de 1948, por lo que a partir de 1951, en los términos del artículo 133 constitucional, pasaría a ser ley suprema en toda la Unión.

El artículo 2o. del Convenio 87 dispone:

“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 7o. prescribe:

“La adquisición de personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio”,

en tanto que el punto 2 del artículo 8o. establece que “La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio”.

Nuevamente, igual que ocurrió con el texto original del artículo 123 constitucional, el Estado interpretó que el Convenio 87 de la OIT no fue previsto para los trabajadores del Estado, por lo que omitió aplicar su normatividad para este sector laborante, independientemente de que aun para los trabajadores del sector privado nunca lo ha aplicado cabalmente.

Con ese criterio, en 1960 se reformó el artículo 123 constitucional adicionándole un “Apartado B” para los trabajadores al servicio del Estado, quedando el texto original como “Apartado A”. Con esta medida se ponía fin a la inconstitucionalidad del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941 que había abrogado al de 1938.

El Apartado “B” del artículo 123 constitucional y, sobre todo, su ley reglamentaria promulgada en 1963, repitieron la normatividad de los Estatutos Jurídicos de 1938 y 1941 en materia de sindicación, reconociendo la existencia de un sólo sindicato por dependencia, y de sólo una central sindical, la PSTSE.

En torno a estos conceptos, el **Comité de Libertad Sindical** del Consejo de Administración de la OIT, en diversos informes relativos a la aplicación del Convenio 87 señaló:

El artículo 2 del Convenio núm. 87 consagra el principio de la no discriminación en materia sindical y la expresión “sin ninguna distinción” que contiene este artículo significa que se reconoce la libertad sindical sin discriminación de ninguna clase debida a la ocupación, al sexo, al color, a la raza, a las creencias, a la nacionalidad, a las opiniones políticas, etc., **no sólo a los trabajadores del sector privado de la economía, sino también a los funcionarios y a los agentes de los servicios públicos en general.**

110º informe, caso núm. 519, párrafo 78.⁷

Este mismo criterio fue adoptado en otros informes del mismo Comité al tenor siguiente:

Teniendo en cuenta la importancia que reviste para los empleados al servicio del Estado o de las autoridades locales el derecho de constituir o registrar sindicatos, **la negación del derecho de sindicación a los trabajadores al servicio del Estado es incompatible con el principio generalmente admitido de que, los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, los sindicatos de su elección.**

4º informe, caso núm. 5, párrafo 25; 24º informe, caso núm. 144, párrafo 243; 26º informe, casos núms. 134 y 141, párrafo 100; 67º informe, caso núm. 305, párrafo 104; 69º informe, caso núm. 285, párrafo 57; 84º informe, caso núm. 423, párrafo 73; 85º informe, caso núm. 335, párrafo 452.⁸

O quizá, un criterio más aplicable al caso mexicano sería el adoptado por este mismo Comité en su 48o. informe:

En un caso en que los empleados del puerto de un país habían sido considerados empleados públicos, en virtud de la costumbre y por acuerdo tácito, quedando así excluidos de la ley de sindicatos, y **habiéndose deducido las autoridades que el Convenio núm. 87 (ratificado por ese país) no se aplicaba a dichos trabajadores**, el Comité señaló que **el Estado ha asumido una obligación internacional en beneficio de los trabajadores “sin ninguna distinción”,** por lo que las cláusulas del Convenio no pueden considerarse sujetas a modificación en el caso de determinadas categorías de trabajadores, por razón de acuerdo privado o nacional, de costumbre o de otro pacto que exista entre el gobierno y tales categorías de trabajadores.

48º informe, caso núm. 193, párrafo 54.⁹

Por si hubiera dudas en cuanto al criterio sustentado por el Comité de Libertad Sindical, habría que remitirnos a los informes de la **Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones** instituida por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, la que, al referirse a la aplicación del Convenio 87 por parte del gobierno mexicano señaló en 1979:

⁷ OIT, *La Libertad Sindical*, recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, 1976, p. 5.

⁸ *Op. cit.*, p. 7.

⁹ *Op. cit.*, pp. 7-8

La Comisión toma nota de las informaciones comunicadas por el Gobierno en su última memoria.

La Comisión ha examinado con toda atención las explicaciones proporcionadas por el Gobierno en respuesta a los comentarios que viene formulando desde hace numerosos años. Lamenta observar que el Gobierno no señala ningún elemento nuevo que permita modificar las conclusiones anteriores de la Comisión, a saber, **que la ley federal sobre los trabajadores al servicio del Estado contiene varias disposiciones (artículos 68, 69, 71, 72, 73, 75, 79 y 84) que son contrarias a lo dispuesto en el Convenio.**

*En tales circunstancias, la Comisión no puede sino insistir en estas conclusiones; espera, por otra parte, que el Gobierno pueda señalar nuevos elementos sobre la materia y que se declare dispuesto a examinar de nuevo las cuestiones de que se trata.*¹⁰

Es importante destacar que, para cuando la Comisión citada emitió la anterior opinión referida a la actitud asumida por el gobierno mexicano, ante la inobservancia del Convenio 87, la misma Comisión ya había emitido opiniones anteriores en el mismo sentido, y el gobierno insistió siempre en su interpretación respecto de que no les era aplicada esa normatividad a los trabajadores del Estado, argumentando que tales trabajadores estaban sujetos a una legislación especial que no admitía la libertad sindical.

Poco le importó al gobierno mexicano que quedara en entredicho su "moral" internacional, puesto que sus reiteradas respuestas contra derecho aumentaban su desprestigio en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo. Pero, ante este tipo de situaciones, ¿en dónde estaba la representación obrera ante la OIT? ¿Cómo es que no se conoció en nuestro país una denuncia de esa representación por tales actitudes de nuestro gobierno?

Sin embargo, a finales del siglo XX se logró observar un cambio significativo en torno al criterio adoptado por el Estado para imponer un régimen laboral de excepción a sus trabajadores. Primero, por la batalla jurídica emprendida exitosamente por el **Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca**, que logró mantener su registro después de que se le había desconocido ilegalmente, rompiendo definitivamente con la normatividad prohibitiva de la existencia

de más de un sindicato por dependencia; y en segundo lugar, por la Jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia que se señala al inicio de este documento.

Respecto del sindicato antes citado (ex Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca), es necesario destacar el aseado trabajo jurídico realizado por sus asesores, para obtener de las autoridades jurisdiccionales mexicanas su derecho a existir como organización obrera, pero, sobre todo, porque con la queja presentada ante la Organización Internacional del Trabajo, actualizó el criterio reiterado de esa institución en torno a la libertad sindical en México.

En las páginas 66 a 72 del 300o. informe, del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, se hace referencia en los párrafos 215 al 244 al caso número 1844 (México), de donde desprendemos los siguientes párrafos:



Secretaría del Trabajo y Previsión Social

¹⁰ OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1979, p. 143.

238. En efecto, el Comité observa que el problema principal se centra en la prohibición de que coexistan dos o más sindicatos como tales en el seno de una misma dependencia del Estado, tal como lo establecen los artículos 68, 71, 72 y 73 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. **Estas disposiciones vienen siendo objeto de comentarios por parte de la Comisión de Expertos desde hace numerosos años.**

239. Sobre el particular, el Comité recuerda al Gobierno que el artículo 2o. del Convenio núm. 87, ratificado por México, establece que los trabajadores y los empleadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a esas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. A su vez, el párrafo 2 del artículo 3o. señala que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal.

243. El Comité, tal como lo ha hecho desde hace tiempo la Comisión de Expertos, pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para que, tanto en la legislación como en la práctica, los trabajadores al servicio del Estado **puedan constituir libremente organizaciones sindicales independientes y de su propia elección**, y afiliarse a las mismas, tanto a nivel de base como de federaciones y fuera de toda estructura sindical existente, si así lo desearan....

244. En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:

a) recordando al Gobierno que los trabajadores al servicio del Estado deben también tener el derecho de constituir las organizaciones sindicales de su elección y de afiliarse a ellas con la sola condición de observar los estatutos de las mismas, así como que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho (artículos 2 y 3 del Convenio núm. 87), el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para que, tanto en la legislación como en la práctica, los trabajadores al servicio del Estado **1) puedan constituir libremente organizaciones sindicales independientes y de su propia elección**, y afiliarse a las mismas, tanto a nivel de base como de federaciones y fuera de toda estructura sindical existente, y **2) puedan determinar el número de trabajadores necesarios para constituir un sindicato en una dependencia estatal y la naturaleza del sindicato que desean constituir**, y

b) aunque toma nota de las observaciones del Gobierno sobre el cambio de nombre y de naturaleza de la Secretaría de Estado donde operaba la organización querellante y de que esta organización quedó disuelta por falta del número mínimo legal de trabajadores (después se comprobaría que el querellante contaba con ese requisito para subsistir), **el Comité teniendo en cuenta los principios mencionados en la primera recomendación, subraya la necesidad de que se supriman de la manera más rápida posible todos los obstáculos legales y prácticos para que la organización querellante tenga existencia legal y realice las actividades sindicales previstas en el Convenio núm. 87.**¹¹

Después de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que reconoce la libertad sindical en el sector público, y de la reiterada opinión del Comité de Libertad Sindical respecto de la necesidad de modificar la legislación nacional para propiciar la libre sindicación de los trabajadores del Estado, hoy más que nunca es legítimo demandar la unificación de los regímenes laborales, volver al espíritu del Constituyente y acabar con los distintos regímenes "especiales" que se crearon en contravención de lo dispuesto por el original artículo 123 constitucional.

En breve estaremos conociendo de nuevos intentos de modificación de la legislación laboral, y sería oportuno que, en esta coyuntura, se planteara la desaparición de toda forma de legislación laboral de excepción.

5 Conclusiones

1. El Constituyente de Querétaro de 1917, construyó las bases del derecho mexicano del trabajo, partiendo del reconocimiento de la existencia de clases sociales antagónicas, capital y trabajo, de cuyo contexto no quedó excluido el Estado en su calidad de patrón, respecto de las relaciones de trabajo establecidas con sus trabajadores.
2. El artículo 123 constitucional, desde los debates para su aprobación, fue redactado de tal suerte que no quedara fuera de su regulación, relación laboral alguna, por lo que nunca debió justificarse que algunos trabajadores, entre ellos los que prestan servicios al Estado,

¹¹ El informe fue aprobado en la 265ª Reunión del Consejo de Administración de la OIT que se llevó a cabo en Ginebra Suiza, en marzo de 1996.

quedaran regulados por legislaciones contrarias a la normatividad del original artículo 123 Constitucional.

3. Los criterios externados en torno a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, aunado a la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconoce la libertad sindical para los trabajadores del Estado, son indicadores de la necesidad de modificar los criterios aplicados a la fecha respecto de la legislación burocrática, no sólo para permitir la pluralidad sindical, sino para, en correspondencia a ello, dar lugar a la existencia de contratos colectivos y a la diversidad de causales de huelga.
4. Partiendo del criterio anterior y retomando el espíritu del Constituyente de 1917, será conveniente que los laboristas de México impulsemos la desaparición del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, así como todo tipo de legislación de excepción existente, exigiendo de nuestros legisladores una amplia consulta en la materia, de cuyos resultados pudiera derivar una iniciativa de ley para crear una sola legislación laboral, sustentada en el artículo 123 constitucional, ya sin apartados.