

El registro sindical

Notas de derecho comparado¹

Carlos Reynoso Castillo

A la Dra. Mary Cruz Camacho Brindis

Sumario: Introducción. / Antecedentes. / Panorama legislativo. / Los aspectos conceptuales. / Las teorías. / Requisitos del registro. / Efectos e instancia de registro. / Registro negado. / Registro automático. / Cancelación del registro. / Conclusiones.

Introducción

La búsqueda de los trabajadores por establecer mecanismos que permitan expresar sus intereses colectivos como gremio ha sido uno de los temas que bajo la expresión de "movimiento obrero" ha acompañado la historia de las sociedades desde hace mucho tiempo. Las formas y modalidades que tales organizaciones han asumido presentan un interés particular para diferentes ciencias, sobre todo aquellas que concentran su atención en lo social.

El derecho ha tratado también, a lo largo de la historia, de encauzar, a veces limitar, a veces proteger, otras de regular y reconocer esas expresiones que socialmente muestran intereses de un grupo determinado y como en este caso, intereses gremiales íntimamente relacionados, por lo menos teóricamente, con el mundo del trabajo. El fenómeno de la organización gremial ha sido históricamente anterior a su inclusión en un marco jurídico determinado. El tránsito entre su existencia real y concreta a una existencia jurídica determinada ha sido un largo proceso no exento de problemas y polémicas.

El derecho del trabajo como conjunto de normas que tienen la pretensión de regular las relaciones de producción ha sido el campo dentro del cual, en el

siglo XX, se ha centrado el debate sobre las reglas, alcances y limitaciones que ese tipo de organización colectiva de intereses gremiales, hoy conocida como sindicato, debe tener. Así, los sindicatos han pasado de ser, históricamente, un espacio de ejercicio concreto de la fraternidad y la filantropía, para convertirse en un instrumento clave en el logro de mejoras a los niveles de vida de los trabajadores y en el desarrollo de un país.

De ahí que resulta particularmente importante advertir cuál es el marco regulador de los sindicatos, no sólo por su trascendencia frente a los sujetos particulares que los integran sino también frente a la sociedad de la cual forman parte, así como su peso en una determinada política de un país.

Si preguntáramos cómo se regulan los sindicatos, desde la perspectiva del derecho del trabajo, lo menos que podríamos decir es que se trata de un conjunto de normas que la evolución específica de cada sistema jurídico ha ido ampliando y depurando hasta encontrarlos hoy día con un amplio espectro normativo cuyo estudio tiene que hacerse intentando clasificar sus diferentes capítulos. Este grado de complejidad, en muchos casos, ha permitido hablar, incluso, de una nueva rama o subrama del mismo derecho del trabajo, a saber el derecho sindical.

Visto así, hablar de la normatividad laboral de los sindicatos sería una empresa difícil que escaparía a las pretensiones de estas notas; es por ello que hemos querido concentrar nuestra atención en uno de los aspectos más importantes al cual se ve enfrenta-

1. El presente trabajo fue presentado y aprobado en la XXXVII Asamblea de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, celebrada en la ciudad de Mérida, Yucatán, los días 23 al 26 de marzo de 1997.

do cualquier esfuerzo de formalización de una organización gremial, como lo es el registro sindical. En muchos casos, este "trámite" de registro se presenta como uno de los primeros contactos que una organización de trabajadores tiene con el mundo de lo formal, con el mundo de lo jurídico.

La intención por la cual hemos optado para abordar este tema tiene, por ahora, pretensiones limitadas, ya que se trata de presentar una visión global, abarcando los diferentes aspectos que tanto en la doctrina como en la jurisprudencia se tocan reiteradamente al hablar del mismo. Por otra parte, se trata de ofrecer, en la medida que la información disponible lo ha permitido, referencias al derecho comparado con la finalidad de contar con elementos para tener una perspectiva más amplia que nutra al debate.

El tema del registro sindical se inscribe en el ya tradicional entrecruzamiento de la historia del derecho del trabajo, a saber la existencia real de formas de organización (gremial en este caso) y fenómenos laborales y, por otra parte, su reconocimiento por parte del sistema jurídico.

Para algunos juristas promotores del positivismo, las cosas y las personas existen si y sólo si el derecho las regula, de tal suerte que la existencia real sólo tiene sentido en la medida que tenga una existencia formal. En las ciencias sociales, en particular en materia jurídica, estas ideas corren el riesgo de toparse con sorpresas que las pongan en entredicho.

Sin embargo, en materia de organizaciones gremiales los sistemas jurídico-laborales buscan aprehender el fenómeno social organizativo, buscando dibujarlo con un perfil particular, dándole a una organización ya existente una determinada "personalidad"; es por ello, tal vez, que en la doctrina laborista, cuando se toca el tema del registro sindical, la discusión se centra en torno a la denominada "personalidad jurídica",² la cual es presentada como la constatación de que una organización de trabajadores ha logrado entrar al mundo de lo dogmático, al mundo de lo formal, es decir, al mundo jurídico.

Si bien es cierto, la posibilidad de contar con una personalidad jurídica es un derecho, en el caso concreto de las organizaciones gremiales de trabajadores, este derecho está precedido por el ejercicio de otro derecho no menos importante y que es el derecho a organizarse constituyendo sindicatos, el cual

se encuentra reconocido en buena parte de las leyes y códigos laborales en América Latina.³

La forma como el tema del registro sindical ha sido abordado por los diferentes sistemas jurídicos atiende, a su vez, al tipo de modelo de relaciones de producción que cada país históricamente ha ido conformando.

El análisis de los diferentes sistemas de relaciones de producción existentes en el mundo se ha realizado partiendo o priorizando diferentes variables y teniendo diversas perspectivas; sin embargo, uno de los más importantes es aquél que parte del estudio de los actores (trabajadores, patrones y Estado), así como sus relaciones en la producción. Este tipo de análisis puede ser utilizado no sólo para el estudio "macro" de todo un sistema de relaciones de producción en un país determinado, sino también para el estudio de alguna institución laboral en particular, como lo es el registro sindical.

En esa perspectiva pueden distinguirse dos importantes tendencias en materia laboral: por un lado, se tiene una tendencia calificada como de "abstencionismo puro" en donde el Estado no dicta ninguna ley en materia de organización sindical, tal es el caso de Alemania Federal, Bélgica, o el caso de España donde basta con depositar los estatutos del sindicato, y entre nosotros el caso de Uruguay, lo cual no impide que se adopten normas protectoras y aun promotoras de la actividad sindical. Por otra parte, se tiene la tendencia "reglamentarista" o del "modelo intervencionista", en donde el Estado regula de manera unilateral y heterónoma los diversos aspectos de la actividad de los sindicatos. En esta segunda vertiente también existen variantes concretas en cada país, ya que a veces se regulan total o parcialmente los aspectos de la vida sindical. En este grupo estarían incluidos países como Francia, España, Portugal y Canadá y la mayoría de los países latinoamericanos.⁴

En el caso concreto de América Latina, algunos autores han señalado que una característica distintiva del sindicalismo en la región es la constatación de un acentuado intervencionismo administrativo en la vida sindical, el cual acompaña a los sindicatos

2. Cf. RUPRECHT, Alfredo J., *Derecho colectivo del trabajo*, UNAM, México, 1980, p. 97 y ss.

3. Tal es el caso de México y Panamá. Cf. DE BUEN LOZANO, N., "El registro de los sindicatos: estudio comparativo de las legislaciones mexicana y panameña", en *El derecho laboral en Iberoamérica*, CAVAZOS FLORES, B. (Coord), Trillas, México, Primera reimpresión 1984, pp. 597 y ss.

4. Cf. URIARTE, Ermida, "Libertad sindical: Normas internacionales. Regulación estatal y autonomía", en *Segundo encuentro iberoamericano de derecho del trabajo*, 15 al 19 de noviembre de 1988, Gobierno del estado de Puebla, Puebla, 1988, pp. 163-207.

desde su creación (léase registro sindical) y a todo lo largo de su vida activa, lo cual, muchas veces, constituye un instrumento de injerencia política⁵. Evidentemente, las modalidades y grados de esta injerencia varían en cada caso, y van desde aquellos países como Uruguay en donde el Estado se mantiene, por lo menos, formalmente al margen de la organización sindical, hasta casos como el de Bolivia en donde los inspectores de trabajo están autorizados a concurrir a las deliberaciones de los sindicatos y a fiscalizar sus actividades.

Teniendo como base este marco conceptual, el registro sindical muchas veces es analizado como uno de los más importantes instrumentos legales con que cuenta el Estado para intervenir en la vida de los sindicatos, y en este caso, desde su nacimiento, tratando así de contar con un control de la organización de los trabajadores.⁶

Las diferentes legislaciones laborales de la región latinoamericana abordan, de una manera más o menos minuciosa, determinados aspectos que, como veremos más adelante, van dándole forma y significado al registro sindical.⁷ Sin embargo pareciera haber una coincidencia por lo menos formal, res-

VON POTOBOSKY, G., "Las organizaciones sindicales", en OIT, *Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina*, Ginebra, 1981, p. 27.

"El intervencionismo estatal en los procesos de legalización de las organizaciones sindicales de los trabajadores, se manifiesta en la exigencia de cumplir obligatoriamente procedimientos en donde el Estado aplica con ciertos grados de discrecionalidad el sistema de registro previo. Tan sólo en el sistema voluntarista del Uruguay no existe este sistema... El poder que da este sistema al Estado, llega a restringir incluso la libertad sindical. En Perú entre 1980 y 1984, los trabajadores llegaron a fundar 827 sindicatos de los cuales 636 no obtuvieron el registro legal". Cf. LUCENA, Héctor, "Papel del estado en las relaciones industriales en América Latina", en *Relaciones Laborales en América Latina*, varios autores, (Coord. HERNÁNDEZ AL-VAREZ, O., UCLA, Barquisimeto 1990, p. 133. "La constitución de las organizaciones sindicales, comprendidas las gestiones preliminares y la aprobación final de los estatutos, constituye uno de los temas más tratados por el legislador. La obtención de la personería jurídica, del reconocimiento (Brasil) o de la personería gremial (Argentina) es una piedra angular del sistema. En ciertos países como República Dominicana, El Salvador y Perú, es indispensable además la presencia de un notario o un representante del ministerio de trabajo en la asamblea constituyente. La legislación especifica los diversos documentos e informaciones que deben someterse a la autoridad laboral (acta de fundación, lista de miembros, composición de la comisión directiva, estatutos). La experiencia demuestra que esta etapa es especialmente propicia para todo tipo de injerencias en el ejercicio de los derechos sindicales. Estas pueden provenir de los empleadores y consistir en prácticas de discriminación antisindical -principalmente despidos-, y de la propia administración laboral. Ciertas legislaciones conceden a los fundadores de un sindicato una protección especial contra los actos de discriminación, dando así un contenido legal específico a su política tuitiva en materia sindical. En cuanto a las injerencias administrativas, pueden llegar a impedir o a postergar indefinidamente el otorgamiento de la personería jurídica, principalmente por motivos políticos, mediante subterfugios o trabas de naturaleza legalista". VON POTOBOSKY, *op. cit.*, p. 42.

pecto del reconocimiento, incluso a nivel de las constituciones, del derecho anterior al registro y que será el derecho a formar sindicatos, dándole sustancia a lo que ambiguamente se conoce en la doctrina laboral como la "libertad sindical"; así, por ejemplo, se establece en el artículo 14 bis de la Constitución argentina, o el artículo 123-XVI de la Constitución mexicana.

Las especificidades en cada caso convierten el tema, muchas veces, en un laberinto de difícil acceso, cuyo ejercicio comparativo se complica; para ilustrar lo anterior, baste recordar que por ejemplo en el caso argentino se distingue el derecho a inscribir una asociación y por otra parte, la "personería gremial", aspirar a esta última supone contar con la primera. Por virtud de la personería jurídica, ciertas asociaciones, con exclusión de cualquier otra, pueden realizar ciertos actos en representación de la totalidad de los trabajadores de una determinada categoría, tal como la negociación colectiva. De esta manera, las asociaciones para gozar de la personería gremial necesitan, como se dijo, no sólo ya estar inscritas sino también haber actuado durante un periodo como mínimo de seis meses, aparte de afiliar a más del 20% de los trabajadores que intenten representar.⁸

Este tipo de debates se han dado en diferentes partes de América Latina, en donde muchas veces el marco legal regulador del nacimiento de las organizaciones gremiales se ha visto superado, como en República Dominicana.⁹

En el caso de Costa Rica, si bien es cierto se acepta que no se necesita autorización previa para constituir un sindicato, sí existe la necesidad de "registrar y homologar" a la nueva organización ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

De esta manera, el panorama jurídico laboral, y en particular el marco regulador del registro sindical, va contando con particularismos que van distinguiendo cada país, a veces acercándose a un modelo de mínima reglamentación, muy cercano al

8. Cf. CAVAZOS FLORES, B., *Síntesis de derecho laboral comparado*, Trillas, México, abril de 1991, p. 106.

9. *En este país se considera que son nulos los actos realizados por un sindicato que no haya sido registrado, idea generalmente compartida en la región, sin embargo "...a pesar de esta disposición prevista en el artículo 351 del Código de Trabajo se ha producido el caso, por ejemplo, de la Central General de Trabajadores, a la que durante largo tiempo le fue negado el registro o no estuvo registrada en el Departamento de Trabajo, y operó normalmente como sindicato de Trabajadores". Cf. FERNÁNDEZ LUPO, Nadal P., ALBURQUERQUE, R. "República Dominicana", en CAVAZOS FLORES, Síntesis..., *op. cit.*, p. 527.*

modelo francés, y en ocasiones con toda una regulación amplia de los requisitos, el procedimiento, y los efectos del registro.¹⁰

Antecedentes

Uno de los elementos que siempre han tenido una importancia capital en la formación de un sindicato es, sin duda, el contenido de los estatutos de la organización. La importancia de este documento tiene por lo menos dos expresiones: una de carácter interno, ya que se convertirá en lo sucesivo en la ley que regirá la vida interna de la organización; y otra de carácter externo, ya que en este documento habrán de plasmarse expresamente los fines que la organización tendrá en su actuación como ente colectivo en una sociedad determinada.

Es por estas razones que, tal vez las primeras reglamentaciones que sobre el nacimiento de un sindicato se adoptaron, centraron su atención precisamente en los estatutos de la misma. Así, por ejemplo, la ley francesa de 1884 exigía el depósito de los estatutos a cambio de la personalidad jurídica.¹¹

En el caso concreto de México vale la pena recordar que las leyes del trabajo de Veracruz en 1915 reconocieron también la libertad sindical y señalaron que toda asociación o sindicato debía registrarse comunicando a las entonces llamadas Juntas de Administración Civil, entre otras cosas, su objeto, condiciones de admisión y separación de sus miembros y manera de nombrar a su mesa directiva. Por su parte, la Ley del Trabajo de Veracruz de 1918, en su artículo 45 señalaba como requisito para la constitución de un sindicato, su inscripción ante la autoridad municipal; asimismo, el artículo 146 estableció que a la solicitud de registro debía acompañarse copia del acta constitutiva, copia de la sesión en la que se hubiere designado a la mesa directiva, así como una copia de los estatutos.¹²

Más tarde, la Ley del Trabajo de Tamaulipas de 1925, antecedente importante de la que sería después la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, preveía en su artículo 169, que la organización gremial contaría con la mayoría de los trabajadores que prestaran sus servicios en la misma empresa, además de que (artículo 171) los estatutos deberían de formarse libremente por los asociados, además de exigir la aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Esta situación constituyó, según De la Cueva, una de las primeras formas de intervención por parte del Estado en las organizaciones obreras, misma que se consolidaría con otras disposiciones tales como el artículo 245, en donde se señalaba que serían nulos los actos ejecutados por el sindicato que no reuniera los requisitos establecidos por la ley, sin precisar cuáles serían tales requisitos. A estos criterios vendrían a agregarse otros que, en su momento, se expresaron en algunas tesis en el mismo sentido, y donde se señalaba que no bastaba con el cumplimiento de los requisitos de forma para registrar un sindicato, sino que era necesario que la organización tuviera como finalidad el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.¹³

Esta tendencia de las legislaciones estatales de ir delineando la institución del registro sindical fue retomada también en los proyectos que precedieron a la Ley Federal de 1931, donde se señalaba que el requisito de registro de los sindicatos sería un elemento de su existencia, tal fue el caso concreto del proyecto de la Secretaría de Gobernación y el denominado proyecto Portes Gil de 1929.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo de 1931 estableció en su artículo 242, que para que se consideraran legalmente constituidos los sindicatos, éstos debían registrarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje o ante la Secretaría del Trabajo, según fuera de competencia local o federal. Además la solicitud de registro debía acompañarse de los siguientes documentos: copia del acta de la asamblea constitutiva, copia del acta de la sesión en que se hubiera elegido a la mesa directiva, los estatutos, así como el señalamiento del número de miembros que integraban el sindicato.

El maestro De la Cueva señala que la ley de 1970, en el tema que nos ocupa, plasmó una serie de principios que vendrían a rescatar el espíritu primigenio de la libertad sindical, al reconocer:

- Que el registro no es un elemento constitutivo del sindicato, ya que los sindicatos "existen desde el momento en que la asamblea de tra-

10. Para el caso de Francia, el profesor JAVILLIER señala que se exige una condición formal: "los fundadores deben redactar los estatutos que van a constituir la ley de sus componentes y someterlos al voto de la asamblea general. Estos estatutos serán depositados en la Alcaldía y el Alcalde lo comunicará al Procurador de la República. En el momento del depósito se indicarán los nombres de aquellos que, en virtud de cualquier título están encargados bien de la administración, bien de la dirección del sindicato. Este depósito es la única formalidad legal: medida de publicidad, que hace que el sindicato adquiera personalidad jurídica. A falta de depósito, el sindicato no es más que una asociación sin personalidad moral y no puede actuar judicialmente".

11. Cf. JAVILLIER, J.C., *Derecho del trabajo*, IELSS, Madrid, 1982, p. 178 "

12. Cf. DE LA CUEVA, *op. cit.*, p. 338. ¹² Cf. DE LA CUEVA, *op. cit.*, p. 339.

13. Cf. DE LA CUEVA, *OP. CIT.*, P. 340

bajadores decide su nacimiento". Para De la Cueva el registro es tan sólo un "medio publicitario".

- Que se plasmó una enumeración limitativa de los requisitos para el registro, frente a los cuales se puede fundar una negativa de registro, pero sólo frente a tales requisitos, eliminando así la discrecionalidad de la autoridad en la materia.
- Que en cuanto a la finalidad de un sindicato, el mismo tiende en principio a la mejoría, estudio y defensa de sus intereses gremiales, sin embargo esto no excluye la existencia de otras finalidades, frente a lo cual la autoridad del trabajo no puede controlar ni vigilar.
- Que junto al número mínimo de trabajadores para formar un sindicato (se reprodujo el número de 20 de la ley de 1931), se adoptó un control que impidiera al empleador tratar de evitar que tal número existiera al establecer que se tomaran en cuenta aquellos cuya relación de trabajo hubiese 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 del sindicato y en la que se otorgue éste.
- Que el procedimiento de registro se vio consolidado al establecer lo que se conoce hoy día como "registro automático", no sólo en la idea de que la justicia sea expedita, sino también respetando así, de manera general, el marco constitucional.
- Que las autoridades registradoras se distinguirían entre federales y locales para estos fines.
- Que los efectos del registro dejarían de tener efectos constitutivos del sindicato.
- Que la cancelación del registro no operaría por vía administrativa.¹⁴

Evidentemente, se trata de las líneas rectoras de la institución del registro sindical, expresadas y argumentadas con motivo de la expedición de la ley de 1970. Principios sobre los que habremos de regresar, y que podrían ser objeto de debate y, en muchas ocasiones, de crítica a la luz de la experiencia que dicho marco legal ha tenido en los últimos veintisiete años de vigencia de dicha ley. De cualquier manera, se puede constatar que la doctrina tampoco es homogénea al discutir estos principios e incluso hay autores que han llegado a afirmar que

"la naturaleza del registro de los sindicatos constituye uno de los puntos oscuros del derecho laboral".¹⁵

panorama legislativo

Diferente a este esquema de reconocimiento estatal del sindicato, existente en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas, sobresalen otros sistemas jurídico laborales en donde se puede advertir un alto grado de discrecionalidad en la formación del sindicato y en el reconocimiento del mismo por parte de las autoridades. Tal es el caso, por ejemplo, de Canadá, en donde no hay propiamente verdaderas condiciones legales dirigidas a normar la formación de un sindicato, lo que hay, más bien, son diferentes alternativas para formarlo. Esta idea deriva de la definición misma que de sindicato da el Código de Trabajo canadiense, artículo 1 (a), al señalar que "un agrupamiento de asalariados constituye un sindicato profesional, una unión, una fraternidad o cualquier otra denominación, y que tiene por finalidad el estudio, la defensa y el desarrollo de los intereses económicos, sociales y educativos de sus miembros y, en particular, la negociación y la aplicación de convenios colectivos".¹⁶ A partir de esta definición se deduce, según la doctrina canadiense, que no se exige un número mínimo de trabajadores para el nacimiento de la organización, además de que se puede adoptar la forma que más les convenga;¹⁷ lo importante, y que caracterizará al sindicato, entonces, son sus fines, y en particular el relativo a la negociación y aplicación de los convenios colectivos.

El nacimiento de un sindicato, en este contexto, se manifiesta por una situación de hecho, en donde un grupo de trabajadores deciden agruparse y constituirse en un cuerpo estructurado colectivamente, o bien apegándose al procedimiento sencillo, previsto en la ley sobre los sindicatos profesionales, inspirada de la ley francesa de 1884, donde se buscaba un reconocimiento expreso de los sindicatos por parte del Estado. En otras ocasiones, la vía utilizada para

14. Cf. DE LA CUEVA, *OP. CIT.*, p. 342

15. Cf. DE BUEN, N., *Derecho del trabajo*, vol. II, Porrúa, 3ª ed., México, 1979, p. 658.

16. Cf. MORIN, Fernand, *Rapports Collectifs du travail*, Themis, 2ª edición, Montreal, 1991, (traducción libre), p. 202.

17. En este punto vale la pena señalar que las tres expresiones utilizadas por el código, de sindicato, unión o fraternidad, derivan de los términos utilizados en los tres países que han influido a Canadá en esta materia y que son Francia, Inglaterra y Estados Unidos. Cf. MORIN, F., *op. cit.*, p. 203.

el nacimiento de un sindicato se da bajo la ayuda de una centra] sindical o una federación ya existente. En cualquier circunstancia, el sindicato requiere de una "acreditación" la cual, para ser admitida, tendrá que respetar los fines del sindicato, no estar financiado por el patrón, permitir la adhesión de trabajadores, etcétera.

Por otra parte, y tratándose de normas internacionales del trabajo, vale la pena recordar que desde su creación, la Organización Internacional del Trabajo tuvo entre sus principales preocupaciones, a la libertad sindical. Varios fueron los intentos realizados por esta Institución con la finalidad de proponer, a nivel internacional, un conjunto de normas que permitieran a la comunidad internacional orientar sus legislaciones hacia la búsqueda de estándares protectores de la libertad de asociación profesional. Sin embargo, no sería sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que estas preocupaciones tomarían la forma de convenios internacionales; el más importante de estos convenios, sin ser el único, es sin duda el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho sindical de 1948.¹⁸

El Convenio 87, ratificado por México, incluye diferentes aspectos relativos a la libertad sindical, entre los que cabe destacar: el reconocimiento de que todos los trabajadores tienen la libertad de formar un sindicato o bien dejar de formar parte del mismo, no debe haber discriminación de ningún tipo para formar parte de un sindicato, las organizaciones tienen el derecho de redactar sus estatutos; tienen, asimismo, el derecho de constituir federaciones y confederaciones. En particular, y referido al tema que nos ocupa, vale la pena señalar dos aspectos que el convenio 87 establece: por un lado, el señalamiento hecho en el artículo 2, el cual asienta que "los trabajadores y los empleadores, sin distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes..."; por otro lado, el artículo 7 señala que "la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no pueden estar sujetas a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio".

18. Cf. VÁLTICOS, N., *Droit international du travail*, Colecc. Droit du travail, vol 8, 2ª. ed., Dalloz, París, 1983, p. 243 y ss.

Así pues, la innecesaria autorización previa, así como la adquisición de la personalidad jurídica son los aspectos que este convenio reconoce como principios a regir, lo que en el derecho laboral sería el registro sindical.¹⁹

Para el Comité de Libertad Sindical de la OIT, la libertad sindical consagrada en el convenio 87 podría violarse si los trabajadores tuviesen que obtener un permiso cualquiera, ya se trate de alguna licencia para funcionar o bien de alguna sanción discrecional de sus estatutos o su reglamento administrativo o de alguna autorización previa para proceder a su creación.²⁰

Este tipo de consideraciones legales, en el ámbito del derecho comparado y del derecho internacional del trabajo, han alimentado el debate doctrinal en torno al registro sindical; y uno de los aspectos en donde dicho debate ha provocado más intereses es en lo que conceptualmente debiera entenderse por registro sindical.

Los aspectos conceptuales

El maestro De la Cueva señaló, desde hace tiempo, que "El registro (de los sindicatos) es el acto por el cual la autoridad da fe de haber quedado constituido el sindicato. En consecuencia es un acto meramente declarativo y en manera alguna constitutivo".²¹

19. Por lo que se refiere a la innecesaria autorización previa "...el convenio prohíbe tanto las autorizaciones que pudieran ser exigidas para la creación de organizaciones sindicales, así como todas aquellas reglas en relación con la constitución de dichas organizaciones, como aquellas que exigieran la aprobación de los estatutos del sindicato o la autorización de la forma de la asamblea constitutiva". Por lo que se refiere a la personalidad jurídica de las organizaciones el convenio prevé que la adquisición de dicha personalidad "...no debe estar subordinada a condiciones de tal naturaleza que cuestionaran el derecho de los trabajadores y de los empleadores para constituir libremente los sindicatos" (traducción libre). Cf. VÁLTICOS, *op. cit.*, p. 248.

20. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que "Aunque el procedimiento de registro con mucha frecuencia es un trámite meramente formal, en algunos casos la ley concede a las autoridades competentes facultades más o menos discrecionales para decidir si la organización cumple los requisitos descritos para su inscripción en el registro, con lo que se crea una situación análoga a la exigencia de autorización previa. Surgen situaciones parecidas cuando un procedimiento de inscripción en el registro es complicado y largo o la actitud con que las autoridades administrativas competentes pueden ejercer a veces sus facultades, en la práctica pueden representar un obstáculo serio a la creación de un sindicato y, en definitiva, la privación del derecho a crear una organización sin autorización previa". Cf. OIT, *La libertad sindical*, (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT), OIT, 3ª ed., Ginebra, 1985, p. 60 '.

21. Cf. DE LA CUEVA, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, vol. II, Porrúa, México, 1979, p. 337.

Como ya se anotaba al inicio de este trabajo, el análisis de los efectos del registro es, sin duda, uno de los aspectos totales en este tema y la opinión de De la Cueva se centra precisamente en este elemento en torno al cual se han elaborado los más importantes debates sobre el registro sindical. Vale la pena recordar que en nuestro caso el artículo 357 de la Ley Federal del Trabajo establece que los trabajadores y los patrones tienen el derecho de constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa, lo cual permitiría suponer que el nacimiento de la organización sindical no requiere de la existencia u otorgamiento de un registro; sin embargo el otorgamiento del registro implica el otorgamiento de la personalidad jurídica, elemento éste vital en la actuación de la organización como ente colectivo.

Pero la institución del registro sindical tiene otros perfiles cuyo análisis se presenta también interesante.

Así, por ejemplo, vale la pena señalar que el marco regulador del registro ha llevado a disociar dos elementos importantes que son la representación y la representatividad de un sindicato. El registro, como se verá más adelante, otorga formalmente la representación del sindicato de los intereses de los trabajadores, es decir, salvo que los mismos trabajadores decidan de manera directa y personal defender sus intereses laborales, el sindicato asume la defensa del interés gremial, mientras que el registro sindical poco o nada tiene que ver con la representatividad del mismo.²²

De esta manera puede ser que exista un sindicato que habiendo sido registrado tenga la personalidad jurídica como tal, pero carezca de representatividad; sin embargo, esta distinción no es hecha en la legislación, y tanto representación como representatividad son manejados, equivocadamente, a nuestro juicio, como sinónimos.

Para Néstor De Buen, el registro es "un típico acto administrativo, mediante el cual el Estado otorga a los sindicatos el reconocimiento de que han satisfecho los requisitos de ley",²³ mientras que para Ruprecht "el acto de registro es un típico acto administrativo, ya que por su intermedio se conce-

de el reconocimiento a un sindicato de que ha cumplido con todos los preceptos exigidos por la ley. Es una condición suspensiva legal, pues de ella depende el nacimiento de la capacidad del sindicato. No se trata de un acto jurisdiccional, pues no se resuelve un conflicto preexistente, sino la ejecución de un acto".²⁴

Otras definiciones ponen énfasis en las instancias que intervienen en el acto administrativo, por ejemplo se ha llegado a señalar que: "...registro es un acto jurídico por medio del cual el Estado, a través de la Secretaría del Trabajo o bien de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, reconoce a un sindicato, previo el cumplimiento de ciertos requisitos, el carácter de persona jurídica, pues, de antemano, desde el momento de su constitución, el sindicato ya goza de dicha personalidad jurídica..."²⁵

Las teorías

Desde el punto de vista teórico, uno de los debates recurrentes y de fondo, en materia de registro de sindicatos es el que se refiere a si el registro constituye a los sindicatos o si el registro sólo reconoce y declara la ya preexistencia de un sindicato al momento de la presentación de la solicitud de registro.

Para Savigny, el Estado es un ente creador de una personalidad, es decir, el Estado tiene una serie de facultades entre las cuales estarían la de otorgar la existencia de ciertos entes entre los cuales estarían los sindicatos, de esta forma el registro sindical tendría efectos constitutivos de la organización gremial.

Para este autor creador de la denominada teoría de la "ficción", lo que en materia jurídica se conoce como la personalidad jurídica, es algo distinto de la realidad, es "como un favor del legislador, que extiende ficticia y arbitrariamente la personalidad del ser humano a ciertas colectividades, que quiere llamar, desde luego, a la vida del derecho. El legislador dueño de esa extensión tiene libertad para conceder o negar el beneficio de la personalidad . moral".²⁶

De esta manera, las personas morales, como se conocen en la doctrina y como lo serían los sindica-

22. Representatividad entendida en su doble acepción, como una opción política o ideológica de la actividad colectiva de los trabajadores, o entendida en términos cuantitativos como una característica, de agrupar o afiliarse a un mayor número de trabajadores, frente a otra organización. Cf. REYNOSO CASTILLO, C., "Notas sobre la representatividad sindical", *Revista Laboral*, núm. 31, abril 1995, México, pp. 42 y ss.

23. DE BUEN, *Derecho del trabajo*, p. 659

24. RUPRECHT, A.J., *op. cit.*, p. 105.

25. Cf. GUTIÉRREZ VILLANUEVA, Reynold, *La constitución de los sindicatos y su personalidad jurídica*, Porrúa, México, 1990, p. 167.

26. MAZEAUD, HY MAZEAUD, J., CITADOS POR GUTIÉRREZ VILLANUEVA, *OP. CIT.*, P. 142.

tos, son entes creados de manera artificial, pero capaces de contar con un patrimonio. Este tipo de personas no son capaces por sí mismos de ejercer sus derechos, lo cual realizan por medio de sus órganos. En ese sentido las personas morales son seres ficticios cuya "existencia" sólo tiene sentido en el mundo del derecho y por razones prácticas.

Esta teoría se ha enfrentado durante mucho tiempo a diversas críticas, una de las más importantes es aquella que se refiere al hecho de que una persona moral pudiera ser considerada como una ficción, resulta absurdo que dicha ficción haya sido creada por otra ficción como lo es el Estado.

Para otras corrientes doctrinarias, como las encabezadas por Beseler y Otto Von Gierke, el Estado sólo declara la existencia de los entes u organizaciones preexistentes. Considerada, en su momento, como una reacción a la teoría de la ficción, esta otra propuesta teórica conocida como "realista" plantea que los entes colectivos o personas morales pueden ser comparados con el ser humano considerado individualmente. Además, se parte de la idea de que hay que tener muy en cuenta que tales entes sociales se conforman de individuos, y se afirma que "el error consiste en no percatarse de que la estructura interna de un todo cuyas partes son hombres no puede, por su peculiar constitución, tener un modelo en las totalidades naturales y de que en este punto termina el reino de la ciencia natural y principia el de las ciencias del espíritu".²⁷ En esta propuesta teórica existe una voluntad de los entes colectivos a semejanza de las personas físicas, ya que el derecho las considera como titulares de derechos y de obligaciones.

Para otros autores, entre los que estarían por ejemplo Karlowa, la personalidad, en estos casos, es síntesis de un acto privado constitutivo y de un acto público de complementación de la eficacia.

Por su parte Ferrara rechaza todas estas posiciones, aunque acepta que el registro sí da cierto carácter constitutivo, ya que técnicamente podría considerarse como una concesión administrativa. Para Ferrara, "la personalidad jurídica (con independencia del sustrato real que siempre tiene), tanto por lo que se refiere al individuo como al ente colectivo, no es una realidad-ni un hecho ni mucho menos una ficción, sino una categoría jurídica, una forma determinada por el derecho, a la cual éste puede correlacionar con cualquier sustrato fáctico, lo que no implica necesariamente una especial corporalidad o

espiritualidad en quien la recibe", para este autor, "la personalidad funciona así en el derecho como un concepto unificador de las relaciones jurídicas que se dan tanto entre individuos como entre organizaciones y como éstas son pluralidades de individuos que persiguen un interés común..."²⁸

Asimismo, para Kelsen, siguiendo los planteamientos expuestos en su teoría pura del derecho, sólo existen personas jurídicas, ya sean individuales o colectivas, "la persona 110 significa en sí ninguna realidad, sino sólo el modo de realizar la imputación normativa con respecto a un centro posible de imputaciones";²⁹ de esta manera, para Kelsen la distinción entre persona física o colectiva no resulta ser un elemento relevante ya que lo importante es identificar a las "personas" en un sentido genérico, como aquellos entes portadores de derechos y de obligaciones.

Frente a estas ideas, en la doctrina mexicana, autores como Néstor De Buen han llegado a argumentar que la existencia de la persona moral (sindicato) es anterior al eventual otorgamiento del registro y tan existe ya el sindicato, que en caso de que el registro sea negado puede interponer un amparo contra la resolución que emita la autoridad registradora e incluso obligar a ésta a que realice tal registro. Dicho amparo, según la jurisprudencia debe promoverse por su representante legal y no por sus integrantes.

De Buen sugiere que debe buscarse un reconocimiento jurídico de tal planteamiento, para lo cual sugiere que "...la solución sería la que proponemos, esto es, convertir al registro en una condición suspensiva de la plena capacidad y no en una condición suspensiva de la personalidad".³⁰

Independientemente del fondo político que también está presente en este tipo de procedimientos, la ley mexicana hace suyo el criterio según el cual los sindicatos existen aun antes de registrarse, pero se trataría de una existencia imperfecta, toda vez que, por ejemplo, el artículo 365 establece que "los sindicatos deben registrarse... lo cual pareciera suponer que los sindicatos ya existen pero que requieren de una formalidad adicional como lo sería el registro. La jurisprudencia mexicana ha venido a fortalecer la idea de que los sindicatos existen aun antes de su registro.

27. VON GIERKE, CITADO POR GARCÍA MAYNEZ EN GUTIÉRREZ VILLANUEVA, *OP. CIT.*, P. 147-148.

28. *CF. GUTIÉRREZ VILLANUEVA, OP. CIT.*, P. 150.

29. *CF. GUTIÉRREZ VILLANUEVA, OP. CIT.*, P. 154.

30. *CF. DE BUEN, N., "El registro de los sindicatos (estudio comparativo de las legislaciones mexicana y panameña" en CAÑ AZOS FLORES. B.. El derecho laboral en iberoamerica. op. cit., p. 604.*

Para De Buen, "Del registro, depende la capacidad de obrar de los sindicatos, y en esa virtud constituye una condición suspensiva legal: *conditio iuris*, para que se ponga en juego esa capacidad. En esa medida el reconocimiento supone la confirmación de la legalidad de la constitución de los sindicatos y puede operar, aun presuntivamente, cuando el registro se otorga automáticamente, esto es, porque el órgano registral no ejerció oportunamente su derecho a la crítica".³¹

A estos debates teóricos ha venido agregarse aquél, sobre el cual no profundizaremos, en el cual se interroga sobre la naturaleza del acto registral, el cual debe entenderse como un acto administrativo o, según otras posiciones, como un acto jurisdiccional.

Requisitos del registro

El art. 365 de la ley mexicana señala que los sindicatos deben de presentar, para efectos de su registro, algunos documentos como:

I. Copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva.

Dos elementos nos parecen indispensables a tener en cuenta al revisar este requisito que la ley pide para el registro de un sindicato. El primero tiene que ver con la voluntad expresada por los miembros para conformar un órgano que los represente. Se trata de un elemento esencial, sin el cual la organización no podría existir, por lo menos al momento de presentar su registro. En segundo lugar, la ley se ocupa de la forma en que esta intención de conformar un sindicato debe aparecer y comprobarse, lo cual habrá de hacerse por medio del acta que debe levantarse de la asamblea en que se manifieste tal intención. Algunos autores se refieren al "interés" por constituir la organización.³²

La ley mexicana es omisa en cuanto a los diferentes aspectos que debieran tenerse en cuenta para la celebración de dicha asamblea constitutiva, por ejemplo la forma de convocar a la asamblea constitutiva, lugar para la celebración de la asamblea, aspectos sobre el *quorum* de dicha asamblea (aunque indirectamente la ley habla de un mínimo de 20 trabajadores

para constituir un sindicato), así mismo ya en la asamblea el nombramiento de un presidente de debates y de un secretario de actas, etcétera.

Un detalle que sólo de manera indirecta se ha abordado por la doctrina es el relativo a la posibilidad de que, en la asamblea constitutiva, puedan acudir personalmente los trabajadores, o bien puedan éstos asistir por medio de un representante; sobre el particular, las opiniones se dividen ya que hay quienes manifiestan que "no existe disposición alguna en la ley mexicana, a propósito de la posibilidad de que se otorguen mandatos para la representación de los ausentes, por lo que no habrá inconveniente que así se haga"³³, opinión ésta que no nos acaba de convencer del todo; mientras que hay otros autores que consideran que se trata de un acto personalísimo la asistencia a la asamblea constitutiva por medio de poder o mandato, "...sería absurdo que sucediera, ya que atentaría en contra de los fines por los cuales fueron creadas las primeras organizaciones sindicales, como lo son: la lucha contra el capital y la defensa de su clase".³⁴ Por nuestra parte suscribiríamos la primera de estas dos posiciones en el sentido de que nada legalmente impide el que un trabajador se encuentre representado en una asamblea constitutiva por medio de poder de mandato especialmente emitido al efecto, sin embargo nos parece que sería necesario acompañar esa posibilidad de participación de algunas medidas complementarias que impidan que la libre voluntad de organización de los trabajadores puedan ser distorsionada.

II. Otro requisito que pide la ley mexicana es una lista con el número, nombres y domicilios de sus miembros y con el nombre y domicilio de sus patrones, empresas o establecimientos en los que se prestan los servicios.

El número mínimo es de 20 trabajadores en servicio activo. Estos dos elementos, varían en algunos países, ya sea disminuyendo o aumentando el número mínimo requerido, y a veces eliminando el requisito de que sean en servicio activo,³⁵ o bien a veces dando facultades a la autoridad administrativa, para que se requiera a los interesados para que

31. DE BUEN, *Derecho del trabajo*, p. 659.

32. "En la asamblea constitutiva se reúnen dos elementos principales del consentimiento como lo son: la manifestación de la voluntad y el acuerdo de interés jurídico". Cf. GUTIÉRREZ VILLANUEVA, R., op. cit. p. 86.

33. Cf. DE BUEN, *EL REGISTRO...*, P. 598.

34. Cf. GUTIÉRREZ VILLANUEVA, *OP. CIT.*, P. 89.

35. En otras ocasiones el ya tradicional reglamentarismo latinoamericano encuentra expresiones tales como en el caso argentino, en donde el artículo 19 del Decreto Reglamentario de la ley 23.551 (de 23 de marzo de 1988) establece que la lista de afiliados debe contener además la mención del lugar donde se desempeñen.

demuestren que efectivamente se encuentran en servicio activo; este tipo de facultades a veces se reconoce expresamente como en el caso de Argentina y a veces implícitamente, convirtiéndose en una práctica, como en el de México.

En otros casos, como en Colombia, se exige no sólo copia del acta de fundación con las firmas autógrafas de los asistentes, sino también la anotación de los números de sus documentos de identidad.

Vale la pena recordar que el requisito de tener que estar en servicio activo, en el caso de México, tiene una excepción que es cuando se contabiliza a aquellos trabajadores que hubieran sido separados por el patrón, o rescindidos durante los treinta días anteriores a la fecha en que se presente la solicitud de registro y aquélla en que el registro se otorgue.

En otros casos, algunas legislaciones, como la de Argentina, por ejemplo, pide que se precise la nacionalidad de los integrantes de su organismo directivo.

III. Otro documento exigido es la copia autorizada de los estatutos. Similar requisito se pide también en otros países, tal es el caso de Argentina. Por ahora sólo quisiéramos anotar la necesidad de que la organización solicitante del registro presente este documento, con el fin de no entrar, dada la extensión de este trabajo, a detalles sobre su contenido, alcances y significado; tema que en sí mismo pudiera abordarse por separado.

IV. También se exige una copia autorizada del acta de la asamblea en que se hubiese elegido la directiva.

Un debate ya antiguo sobre el particular es aquel en el cual se discute si la mesa directiva y más bien su constitución es o no un elemento necesario para que exista el sindicato, aquí las opiniones se dividen entre el sí y el no; otro aspecto sujeto a discusión es el relativo a si la forma en que se haya elegido a la directiva supone una serie de reglas y criterios, mismas que debieran estar entonces previamente establecidas, generalmente en los estatutos; los cuales serían entonces un requisito previo para la elección de la mesa directiva. Aquí las hipótesis a imaginar son muy diversas, y en la doctrina, o no se aborda el terna o simplemente se evita debatirlo, señalando que la ley no puede intervenir en los aspectos relativos a la organización interna del sindicato.

A veces en la doctrina se analizan hipótesis como la existencia de un sindicato sin directiva, frente a lo cual también encontramos opiniones variadas, así, por ejemplo, De Buen señala que "puede existir

válidamente un sindicato que no tenga directiva (de acuerdo a la ley mexicana), pero en Panamá no podrá otorgarse el registro si no ha sido previamente nombrada".³⁶ Esta opinión, respecto del caso mexicano, nos parece cuestionable, ya que la no existencia de una directiva, puede suponer que no se realizó, en términos de ley, la asamblea al efecto de su elección y por lo tanto no se cumpliría con uno de los requisitos formales que deben acompañar a la solicitud de registro, pudiendo ante este supuesto, legalmente negarse el registro. Según la ley mexicana, los estatutos de un sindicato deben contener el procedimiento para la elección de la mesa directiva y el número de sus miembros.

En otros países, estos aspectos que en México formarían parte del ejercicio de la autonomía sindical, son objeto de regulaciones más puntuales, tal es el caso de Argentina en donde la Ley 22.105 establece que (artículo 14) "la dirección y administración de los sindicatos serán ejercidos por un organismo directivo, compuesto por un número de cinco miembros titulares", mientras que en Brasil la Consolidación de las Leyes del Trabajo señala (artículo 522) que "la administración del sindicato será ejercida por una directiva constituida con un máximo de siete y un mínimo de tres miembros".³⁷

Por último vale la pena recordar, por otra parte, que la ley mexicana prohíbe la participación de los menores de dieciséis años y de los extranjeros en la mesa directiva de los sindicatos. Aparentemente, algunas legislaciones, y tal es el caso de la ley mexicana, no exigen un formalismo mayor para que se manifieste el consentimiento de los trabajadores para formar parte de un sindicato, sin embargo sí exige, como en el caso de este requisito, el que se lleve a cabo una asamblea constitutiva; según De Buen "en virtud de ello, resulta indispensable acreditar la existencia de la convocatoria que señalará el día y la hora en que habrá de celebrarse la asamblea, y que se cumplan adicionalmente los requisitos habituales, a saber: 1. Nombramiento de un presidente de debates y de un secretario de actas; 2. Nombramiento de uno o varios escrutadores, que determinarán la calidad y el número de los concurrentes y prepararán la lista de asistencia que firmarán los interesados; 3. Desahogo de todos los puntos del orden del día; 4. Relación de los acuerdos tomados; 5. Levantamiento de un acta"³⁸

36. Cf. DE BUEN, *El registro...*, p. 600.

37. Cf. GUTIÉRREZ VILLANUEVA, *OP.CIT.*, PP. 127-128.

38. Cf. DE BUEN, *El registro...*, p. 598.

Todos estos documentos, dice la ley, serán autorizados por el Secretario General, el de Organización y de Actas, salvo que los estatutos dispongan otra cosa.

Algunos autores han denunciado, desde hace tiempo, prácticas realizadas por las autoridades laborales, mismas que a veces vienen a agregar requisitos no establecidos por la Ley para obtener un registro.³⁹

Esta participación, más o menos amplia de las autoridades laborales según el país, existe en otros países, por ejemplo en Bolivia se establece que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral dictará una Resolución Suprema, en donde no sólo se pronunciaría sobre la solicitud de registro reconociendo la "personería jurídica", sino también aprobando el estatuto de la nueva organización. No sólo la resolución que emita la autoridad, sino también este tipo de formalidades se vienen exigiendo con diferentes modalidades también en otros países, así por ejemplo en Argentina la organización sindical debe estar inscrita en un "registro especial" (con base en lo establecido en el artículo 56" de la Ley 23551), presentando una solicitud en donde conste: el nombre, domicilio y patrimonio de la asociación y antecedentes de la fundación, la lista de afiliados, la nómina y nacionalidad de los integrantes de su cuerpo directivo, así como sus estatutos (esto último con base en el art. 21 de la misma Ley 23551).⁴⁰

En el caso de Colombia, la solicitud de la "personería jurídica" debe acompañarse de otros documentos como la nómina de la junta directiva provisional, indicando la nacionalidad de cada miembro, la profesión, el número del documento de identidad y el domicilio, además de la nómina completa del personal de socios afiliados en el sindicato, con su nacionalidad, sexo y oficio de cada uno de ellos, además del certificado del Ministerio de Trabajo de que no existe otro sindicato en esa empresa, cuando se trate de los denominados de base, aparte de la calidad de los patrones sobre su actividad o industria de que se trate.

Sin embargo, otro de los aspectos que al estudiar el tema del registro ha siempre despertado una gran

polémica es el que se refiere a los efectos del registro emitido por la instancia competente.

Afectos e instancia de registro

En el caso mexicano, la ley señala en su artículo 368, que el registro de un sindicato, así como de su directiva, produce efectos ante todas las autoridades, mientras que el artículo 374 establece que los sindicatos legalmente constituidos son personas morales y tienen capacidad para:

- a. Adquirir bienes muebles;
- b. Adquirir los bienes inmuebles destinados inmediata y directamente a objeto de su institución, y
- c. Defender ante todas las autoridades sus derechos y ejercitar las acciones correspondientes.

De esta manera, ya lo señalaba el maestro De la Cueva que con la ley de 1970, el registro dejó de ser un elemento constitutivo de los sindicatos, independientemente de que tal registro tiene una gran importancia, ya que crea la presunción de que satisface los requisitos de existencia legal y de que es una persona jurídica, etcétera. La doctrina y prácticas en Argentina parecieran seguir la misma suerte que en México, ya que se ha llegado a considerar que la inscripción del sindicato en ese país no es constitutiva de la asociación, sino que tiene una finalidad publicitaria de la existencia de la nueva persona moral, en alguna medida siguiendo a la doctrina francesa; sin embargo, es sólo a partir de la fecha de tal inscripción que según la ley correspondiente, la asociación adquiere "el carácter de persona jurídica" y podrá entonces ejercer derechos y contraer obligaciones.⁴¹

Por lo que se refiere a la instancia registradora, en el caso de México, el artículo 365 de la ley señala que los sindicatos deben registrarse ante la Secretaría del Trabajo en los casos de competencia federal y en las juntas de Conciliación y Arbitraje en los casos de competencia local.

En buena parte de los países latinoamericanos es la instancia administrativa la encargada de realizar el registro, así en el caso de Argentina lo es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, en Bolivia el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (en el registro de Sindicatos existentes al efecto), en Costa Rica es la Oficina de Organizaciones

39. "... muy frecuentemente se acude a la práctica de que para verificar si los trabajadores que solicitan el registro son auténticos, delante del patrón y del sindicato controlado (oficializado o charro), el actuario de la junta realiza el recuento, preguntándoles a cada uno si desea formar un nuevo sindicato". Cf SANTOS AZUETA, H., Estudios de derecho sindical y del trabajo, UNAM, México, 1987, p. 178.

40. Cf. ACKERMAN, Mario E., "El modelo sindical argentino", en *Segundo Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo*, 15 al 19 de noviembre de 1988, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, 1988, pp. 70 y ss.

41. Cf. ACKERMAN, *op. cit.*, p. 71.

Sociales del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, en Chile la oficina correspondiente en la Dirección del Trabajo y en la Dirección General del Trabajo de Ecuador.

Uno de los problemas que este tipo de autoridades registradores plantea, así se ha señalado en la doctrina, es que considerado el registro como un acto eminentemente administrativo, no tendría porque realizarlo una autoridad jurisdiccional como las Juntas, lo cual también tiene una explicación básicamente de tipo práctico ya que, al momento de elaboración de la Ley, no en todas las entidades de la República existían representaciones de la Secretaría del Trabajo.

Pero como ya se comentaba líneas antes, la autoridad competente no está obligada a responder positivamente siempre una solicitud de registro, de tal manera que en muchas ocasiones lo niega.

Registro negado

Vale la pena recordar que ya en el artículo 343 de la Ley Federal mexicana de 1931 se señalaba que satisfechos los requisitos que se establecían en la misma ley (presentación de diversos documentos) ninguna de las autoridades correspondientes podrá negar el registro de un sindicato. La ley de 1970 en México vendría a reafirmar esta posición al señalar que una solicitud de registro sólo podrá encargarse por las siguientes causas:

- I. Si el sindicato no se propone estudiar, mejorar y defender sus respectivos intereses.
- II. Si no se constituyó con el número de veinte miembros por los menos.
- III. Si no presentó la documentación, que debe anexarse a la solicitud de registro.

Si todos estos requisitos ya se han satisfecho la autoridad no podrá negar el registro. Este modelo de negativa del registro fue retomado por diferentes países latinoamericanos que siguieron así la propuesta mexicana, como el caso de República Dominicana.⁴² Como ya se había señalado al inicio de estas notas, ante la negativa a una solicitud de registro procede el amparo indirecto, así lo ha considerado la jurisprudencia y la doctrina. En el caso

42. En este país el registro sólo puede ser negado si los estatutos no contienen los elementos mínimos para que funcione regularmente el sindicato, o bien si alguna de sus disposiciones es contraria a la ley.

de Argentina también ante una negativa de registro, procede un recurso judicial ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo.

Registro automático

La ley mexicana prevé la posibilidad de que ocurra lo que en la doctrina mexicana se conoce como el registro automático, el cual operaría de la siguiente manera: si la autoridad registradora no resuelve en un término de sesenta días, contados a partir de la fecha en que se presentó la solicitud de registro, los solicitantes pueden requerir a dicha autoridad con el fin de que dicte la resolución que proceda; en este supuesto, si la autoridad no responde dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, dice la ley; "se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales" y la autoridad deberá, dentro de los tres días siguientes, expedir la constancia de registro correspondiente. Instituciones similares a ésta existen en países como Panamá, aunque con variación en los términos en que operaría el registro.

En Argentina, una vez cumplidos los requisitos de inscripción, la autoridad administrativa del Trabajo está obligada a inscribir al sindicato en no más de 90 días y asimismo, a publicar la resolución en la cual se autoriza la inscripción, así como un extracto de los estatutos en el Boletín Oficial (según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 23551).

En el caso de Ecuador, también una vez satisfechos los requisitos de ley, en 30 días el Ministerio del Trabajo puede ordenar el registro de la asociación.

Si faltare algún requisito se puede requerir a los interesados para que lo subsanen, pero se entenderá que el reconocimiento de la asociación es tácito cuando el Ministerio de Trabajo no se ha pronunciado en 30 días.

43. "La resolución que niega o concede el registro de un sindicato no es impugnabile en amparo directo, pues la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene establecido que tratándose de las Juntas de Trabajo, el laudo es aquella resolución pronunciada por las Juntas de Conciliación y Arbitraje que decide el fondo de los conflictos jurídicos o económicos, individuales o colectivos. No puede **conceptuarse laudo** la resolución de la Junta, negando o concediendo el registro de un sindicato, porque no decidió ningún conflicto laboral, sino una petición elevada por los interesados en la constitución del sindicato que es tramitada mediante un procedimiento en el que no existe actor ni demandado...", **Cf. BORREL NAVARRO, M., Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del trabajo**, PAC, 2^o ed., México, 1990, p. 383.

Para varios autores, la efectividad de esta modalidad del registro deja mucho que desear, resultando inoperante, ya que la manera como actúan las autoridades registradoras ante este supuesto lo hace negatorio en la práctica⁴⁴ y por lo tanto ineficaz.⁴⁵

Cancelación del registro

La ley mexicana en su artículo 369, señala que el registro podrá cancelarse en los siguientes casos:

- I. En caso de disolución o
- II. Por dejar de tener los requisitos legales.

Sobre el particular la Junta dice: la ley, resolverá acerca de la cancelación del registro.

Para efectos de la cancelación de un registro sindical, procede la vía jurisdiccional ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, dando así cumplimiento al derecho de los afectados, en este caso el sindicato, para poder alegar lo que a su derecho convenga. En estos casos, la jurisprudencia ha señalado que debe de seguirse el juicio arbitral el cual se iniciaría con la demanda, la que habrá de notificarse al sindicato interesado.⁴⁶

Sobre los efectos de una cancelación en México la ley no dice nada, y se deja a que sean los estatutos los que señalen los efectos. En otros países sí se hace mención expresa de esos efectos que la cancelación del registro de un sindicato produciría.

Conclusiones

A partir del estudio de derecho comparado en el tema de registro sindical, parecieran existir dos grandes sistemas sobre el reconocimiento legal de la existencia de los sindicatos: una, la que nosotros denominaríamos sistema formalizado, en donde el registro de un sindicato cuenta con una normatividad laboral más o menos amplia según el país y dos, el sistema empírico, en donde el sistema jurídico reconoce la existencia de un sindicato con in

dependencia de su registro. Entre estos dos sistemas podríamos ubicar, más de cerca de uno u otro, cada uno de los países latinoamericanos.

Tema polémico desde hace muchos años, el registro sindical ha sido objeto de diversas propuestas para modificar su actual regulación, así por ejemplo a veces se ha llegado a sugerir "la supresión de la legislación reglamentaria para permitir el ejercicio irrestricto de la libertad sindical, (y) se dejaría de sujetar a formalidades administrativo-judiciales la creación libre de los sindicatos, siendo realmente los trabajadores, fuera de la acción e injerencia del estado, los que darían vida y personalidad jurídica a sus organizaciones".⁴⁷

Ya sea proponiendo eliminar las regulaciones existentes, como en este caso, o bien ampliando la regulación en otros, la doctrina internacional no logra ponerse de acuerdo en una posición unánime. ¿Cuál es la propuesta más adecuada? Es algo que no se puede responder sin tener en cuenta todos aquellos elementos, no solo jurídicos, que directa e indirectamente influyen, en cada país, la organización de los trabajadores, así como el momento en el cual la opinión ha de vertirse.

Creemos que cada una de estas posiciones en sí misma pudiera ser objeto de críticas y coincidiríamos con aquella opinión ya expresada por destacados laboristas latinoamericanos, según la cual, sólo cuando existen reglas precisas y claras sobre los alcances de los poderes y facultades de las instancias registradoras y del procedimiento de registro podremos hablar de un respeto de la libertad sindical.⁴⁸

En la reflexión sobre hacia dónde se orienta el régimen legal del registro de los sindicatos, en el caso de México, vale la pena anotar las sugerencias que sobre el particular se han expresado en los últimos años en propuestas de reforma a la ley. En particular, destaca el proyecto presentado por el Partido Acción Nacional, ante el Senado de la República durante el año de 1995,⁴⁹ en donde en materia sindical se sugiere que la adquisición de la personalidad jurídica de un sindicato no esté sujeta a formalidad alguna, limitando de esta manera la participación e intervención administrativa que en la

44. "La autoridad con el fin de no registrar a un sindicato y no caer en el supuesto de autorización automática por dejar de pasar el término de 60 días que tiene para contestar, lo que hace a veces es pedirle al solicitante, en forma sucesiva, informes, aclaraciones o antecedentes, con lo que puede diferir por mucho tiempo la resolución sobre su registro".

45. Cf. BORREL NAVARRO, M., *op. cit.*, p. 380. Cf. SANTOS AZUELA, H., *Derecho colectivo del trabajo*, Porrúa, México, 1993, p. 112.

46. Apéndice 1975, 5ª parte, 4ª Sala, Tesis 245, p. 230.

47. Cf. SANTOS AZUELA, H., *op. cit.*, p. 112.

48. Véase por ejemplo, la opinión en ese sentido de BARBAGELATA, H.H., *Introduction aux institutions du droit du travail en Amérique Latine*, Presses Universitaires de Louvain, Louvain, 1980, p. 205.

49. En particular nos referimos a la iniciativa de decreto que reforma a la Ley Federal del Trabajo, presentada por dicho instituto político y que, como es del dominio público, es de la autoría del Dr. Néstor DE BUEN y del Lic. Carlos DE BUEN.

materia tiene encomendada actualmente la autoridad laboral. El artículo 257 del proyecto de referencia señala que "Los sindicatos constituidos al amparo de la ley son personas morales y tienen plena capacidad jurídica. Esa condición se producirá de manera automática con el depósito que hagan sus promotores del acta constitutiva, padrón de socios, estatutos y acta de la asamblea o asambleas en que se hubiese elegido a la mesa directiva en la autoridad administrativa competente federal o local y de no existir, ante un juez de lo social (cuya creación también se propone en el proyecto en lugar de las Juntas de Conciliación y Arbitraje). La autoridad depositaría se limitará a hacer constar mediante sello y firma el día y la hora del depósito. En los mismos términos se procederá cuando se cambien los estatutos o se elija a una nueva mesa directiva, los documentos respectivos serán autorizados por las personas que indique el estatuto y de considerarlo oportuno los interesados se podrá dar intervención a un fedatario para hacer constar los hechos".

Asimismo, a diferencia de lo que sucede actualmente, cualquier persona podría, si así lo desea, examinar los estatutos depositados, incluso podría solicitar copia de los mismos. Si algún interesado o la misma autoridad depositaría advierte que los estatutos incluyen alguna disposición contraria a de

recho, podría promover, según el proyecto, una acción para solicitar la declaración de no conformidad a derecho, todo ello dentro de los quince días hábiles siguientes al depósito, evidentemente en este juicio específico se "correría traslado" al sindicato involucrado.

Por nuestra parte, más que entrar a debatir los alcances y conveniencias de este tipo de propuestas, hemos querido incluir la anterior anotación, como una de las ideas que en el futuro pudieran, tal vez, marcar la tendencia de la regulación de la institución del registro sindical, no sólo en países como México.

Nuestro interés se centra por ahora en mostrar como la evolución del derecho del trabajo y como en este caso sus propuestas de modificación deben, en lo posible, ser vistas como parte de alguna tendencia mundial o regional del derecho del trabajo. De esta manera, poner a las instituciones laborales en una perspectiva comparativa, siempre tendrá alguna utilidad no sólo especulativa, y tal fue la intención con estas notas, tratando de aportar elementos que permitan alimentar el debate sobre el tema y al mismo tiempo, ofrecer algunos datos que en su momento, permitan sugerir los cambios más adecuados a la legislación nacional.

