

La libertad sindical en la constitución y en la ley reglamentaria.

Ana Ma. Conesa Ruiz

"Las leyes llamadas obreras o sociales son expresión, más o menos afortunada, del deseo... de emprender... el lento camino de las reformas para evitar el violento de las revoluciones"

(Gumersindo de Azcáraté. *Alcance y significación de las llamadas leyes obreras. 1893*).

1. *La naturaleza contradictoria de! artículo 123 constitucional.*

El artículo 123 es uno de los preceptos que le han otorgado a la Constitución de Querétaro su perfil distintivo, un sello definitivamente original y revitalizador dentro del constitucionalismo universal.

Como la propia Constitución de 1917, el carácter del artículo 123 es sumamente complejo. La cabal comprensión del sentido y trascendencia tanto de este precepto como del documento que lo plasma, requieren del análisis del contexto histórico y social en el que surgen y del papel político que estaban destinados a cumplir. Pero, sobre todo, para comprender la función que este texto ha desempeñado en la posterior consolidación del Estado Mexicano, es imprescindible rastrear el contenido de la normatividad derivada de él, en tanto que ella es sumamente reveladora del significado social y político de este precepto.

Las interpretaciones sobre la naturaleza de este artículo constitucional han sido múltiples y opuestas. Unas lo conciben como conquista de los trabajadores arrancada a la burguesía y al Estado, gracias a la valiente intervención de los Diputados obreros en el seno del Constituyente, quienes se inspiraron en las luchas libradas en los años inmediatos por algunos sectores de trabajadores. Otras

posiciones extremas ven a este precepto como maniobra maquiavélica y estratégicamente calculada por los detentadores del poder destinada a mantenerse en él a partir del sometimiento de la clase obrera, sometimiento que se disfrazará bajo la apariencia de generosas concesiones. Para éstos últimos, el artículo 123 constituye una imposición.

La unilateralidad y superficialidad que caracterizan a los anteriores análisis ha sido superándose a partir de estudios mucho más profundos, que han permitido precisar con mayor seriedad el momento histórico y el contexto político en el que surge la Constitución. En base a ellos, es posible comprender el carácter del 123, que va más allá de posiciones como las antes descritas, mismas que conducen o a una actitud romántica sobre el derecho (que impide penetrar en su auténtica naturaleza) o a otra, implacablemente crítica que oculta las ventajas que este sector del orden jurídico puede reportar a los trabajadores al contener no sólo elementos de control, sino también reivindicaciones importantes que han dado contenido a sus luchas.

En verdad la naturaleza de este precepto es contradictoria, como lo es la propia naturaleza de la legislación laboral. No puede afirmarse ni que haya sido el producto de la "victoria de una clase obrera combatiente y políticamente consciente", ⁽¹⁾ ni tampoco una "imposición desde arriba que en la práctica debilitó la combatividad a lo largo de los trabajadores (...) mediante la imposición de limitaciones legales específicas al uso del arma tradicional del movimiento obrero, es decir, la huelga", ⁽²⁾ Más allá de esto, el artículo 123 es un producto muy particular de las circunstancias históricas y políticas del momento. De hecho, como señala Juan Felipe Leal, la propia Constitución de 1917 "organiza un nuevo modelo

capitalista, que es expresión formal del pacto social que imponen las condiciones creadas por la Revolución (...) acuerdo que no sólo surge de la insurrección popular, sino, a la vez, del aplastamiento orgánico de ésta".⁽³⁾

La especificidad de tal pacto nos aporta luces para entender el por qué en este precepto se reconoce la existencia de dos clases sociales y su antagonismo y a la vez se les otorgan derechos iguales a ambas (asociación sindical obrera y patronal; derecho de huelga y de paro, fundamentalmente). Así, en este precepto, si bien se reconoce la lucha de clases, se pretende que ella puede ser resuelta por la vía institucional, destacándose como uno de los objetivos principales de su regulación el conseguir el "equilibrio entre los factores de la producción". De esta argumentación se desprende en forma natural la consagración del Estado como árbitro y conciliador de esta lucha antagónica, a la vez que superable por la propia intervención estatal. Este papel que el 123 le asigna al Estado mexicano, le ha garantizado la posibilidad de ejercer el control político de la acción obrera, control que se desarrolla y perfecciona en la legislación reglamentaria de este precepto constitucional donde se empiezan a introducir las limitaciones para la práctica de los derechos consignados en términos amplios en el texto superior.

El carácter restrictivo que distingue a la legislación reglamentaria de la Constitución, no sólo es privativo de la materia laboral, sino que se perfila como un elemento distintivo de nuestro ordenamiento jurídico, en cuya cúspide se encuentra un instrumento que concede amplias prerrogativas (sin que ello implique desconocer el carácter contradictorio de estas concesiones) que se van disminuyendo en la medida que desciende la jerarquía de tal ordenamiento. Así, la tesis de E. Larrañaga, suena impecable: "mientras más decrece el grado jerárquico de las normas, mayores barreras coloca el Estado en la práctica de los derechos públicos subjetivos".⁽⁴⁾

Ahora bien, en el caso de la normatividad laboral, esta característica de nuestro sistema jurídico expresa lo que desde un punto de vista teórico constituye la esencia del derecho laboral. En efecto, esta rama jurídica ya no puede seguir siendo concebida como "el derecho que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital" (De la Cueva), o como el "conjunto de normas que tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo, a los económicamente débiles" (Trueba Urbina). El papel que cumplen las normas laborales en un sistema capitalista no puede ser más ajeno a tales concepciones. Más allá de ellas, coincido con los laboristas contemporáneos que fundamentalmente

destacan la naturaleza contradictoria de este sector del orden jurídico que "expresa y legaliza la explotación de la fuerza de trabajo y legaliza esta lucha y las ventajas que ella permite conseguir".⁽⁵⁾ Esta legalización se logra mediante un discurso de carácter ideológico que, como señala G. Bensusan presenta a la regulación de estas relaciones como "encubiertas bajo un manto de justicia".⁽⁶⁾ Por ello, el orden jurídico —para que cumpla el papel de lograr el consenso social— necesita otorgar ciertas reivindicaciones pero a la vez establecer condicionamientos para su ejercicio. Estas características claramente se reflejan en nuestra legalidad laboral.

Continuando con esta reflexión, Antoine Jeammaud señala como uno de los elementos distintivos del derecho del trabajo, el que denomina "efecto de naturaleza de juridicidad", según el cual: "de una manera general, toda disposición jurídica que confiere un poder o un derecho, al precisar su contenido, tiene la vocación de funcionar como una limitación de esa prerrogativa".⁽⁷⁾ Así, en nuestro sistema laboral se consignan en términos amplios el derecho de asociación sindical y de huelga, en tanto que, en la legislación reglamentaria se introducen instrumentos jurídicos que al legalizar la constitución de los sindicatos, la contratación colectiva y la huelga, formalizarán en grados variados el control social y político de las organizaciones obreras. "Sin embargo, el control quedará encubierto por el carácter 'democrático' y 'progresista' de la legislación que deroga las anteriores prohibiciones en torno a la acción de los trabajadores. . .",⁽⁸⁾ como sucedió en otros países, o bien, como en el caso de México, introduce prerrogativas desconocidas y novedosas para nuestra legislación logrando así el consenso social (Jeammaud).

En virtud de que el análisis de todo el contenido del artículo 123 constitucional representa una tarea monumental, en este artículo únicamente expondré algunas reflexiones en torno a uno de los derechos fundamentales que aquél consagra: el de coalición sindical. Necesariamente habré de considerar para ello lo más significativo de su reglamentación. Esto permitirá arribar a conclusiones interesantes sobre el alcance real de este precepto y sobre la función que su reglamentación ha desempeñado.

2. *El derecho de "concesión sindical"*.

En términos generales podría afirmarse que la relación que el Estado capitalista establece con las organizaciones de trabajadores asalariados, ha sufrido un importante cambio en el último siglo. Este cambio se explica, en parte, por las transformaciones ocurridas en el modelo de

acumulación (capitalismo concurrencial - capitalismo monopolístico). Es decir, del modelo del Estado liberal burgués donde éste tiene un carácter casi exclusivamente político de garante externo del proceso de producción de vigilante del libre juego de las fuerzas económicas, al modelo del Estado monopolístico en donde él llega a convertirse en un "elemento de regulación interna, estructural, del propio proceso de acumulación y al mismo tiempo en instrumento de tutela, de organización y control de la fuerza de trabajo".⁽⁹⁾ Esta transformación implica una extensión de la actividad estatal a la esfera económica. El Estado necesita crear, para garantizar esta función reguladora, los mecanismos jurídicos y políticos que le permitan prevenir y resolver los conflictos de diversos tipos que afectan a la sociedad capitalista. La mediación y la integración corporativa de las clases a través de sus organizaciones se hace necesaria, entonces, para superar el antagonismo capital-trabajo. Así, el Estado, además de cumplir las nuevas funciones económicas, tendrá funciones de estabilización social, burocratizando las relaciones de clase y convirtiendo a las organizaciones en un muro de contención de las demandas de los sectores más neurálgicos.

Para que este nuevo modelo se implemente es preciso la transformación del aparato jurídico liberal —que al no aceptar la existencia de clases sociales ni la desigualdad entre ellas prohíbe la acción organizativa de los trabajadores— por un nuevo aparato jurídico que legalizará la constitución de los sindicatos y sus luchas por obtener mejores condiciones de vida. De esta forma, el Estado dispondrá de mecanismos que le permitan



enmarcar la acción obrera, canalizándola dentro de los límites impuestos por los ordenamientos jurídicos.

En el caso de México, la concepción del Estado en torno a los sindicatos y al papel que a ellos les corresponde jugar en el sistema, se hizo explícita al promulgarse la primera Ley Federal del Trabajo en 1931. En su exposición de motivos se indicaba específicamente que la ley debería impulsar el sindicalismo con el propósito de lograr una mayor participación y responsabilidad de los trabajadores en la armonización de los intereses de las clases sociales.⁽¹⁰⁾

A efecto de que los sindicatos cumplieran con la misión que el Estado les asignaba, los tres derechos colectivos: sindicación, contratación, y huelga, quedaron articulados de manera tal que su ejercicio dentro del marco legal dependiera del reconocimiento que las autoridades hagan de la organización y de sus dirigentes. Surge entonces la obligación de obtener el registro sindical como requisito para que el sindicato obtenga personalidad jurídica y pueda así ejercer sus derechos en el campo de las relaciones laborales.

El procedimiento de registro de sindicatos se constituye entonces en importante instancia de control estatal respecto de la clase obrera, control que perdura a través de la existencia jurídica del sindicato, al tener que cumplir éste diversas obligaciones frente al Estado {comunicar cambios de directiva, cambios estatutarios, etc.} Puede decirse que el registro de un sindicato es la llave que permite a la organización abrirse el paso hacia el camino de la legalidad. Sin él se hace imposible el ejercicio de los más elementales derechos colectivos.

Así, entonces, la libertad de asociación sindical que constitucionalmente se otorga a los trabajadores, se viene a transformar por virtud de la ley reglamentaria en un "derecho de concesión sindical" que asiste al Estado y cuya utilización le ha permitido a éste el fortalecimiento de la burocracia sindical, bastión fundamental del sistema político mexicano. Ello lo ha logrado al negar la existencia jurídica a aquellas organizaciones sindicales cuestionadoras de este sistema de control.

Independientemente de las anteriores consideraciones políticas en torno a la reglamentación de la Fracción XVI del Artículo 123, si nos ubicamos desde una perspectiva más formal encontramos que la institución del registro sindical tiene la vocación de funcionar como limitación de la prerrogativa de libertad sindical consignada constitucionalmente, expresándose así cabalmente lo que Jeammaud considera "efecto de naturaleza de juridicidad".

En efecto, la forma en que concretamente está contenida la libertad de coalición sindical en el texto del artículo 123, es por demás amplia: "los trabajadores y los patrones tendrán derecho de coaligarse para la defensa de sus respectivos intereses". Es decir, constitucionalmente, el derecho de sindicalización debería haber sido regulado por la ley reglamentaria con el objeto de reconocer y garantizar plenamente el ejercicio de dicha libertad. Sin embargo, es el caso que la ley laboral, lejos de ello, prácticamente impide su ejercicio mediante la figura del registro. De ahí que las disposiciones que lo contienen, al reducir el alcance del texto superior violan el principio de supremacía constitucional sobre el que se sostiene nuestro orden jurídico.

La contradicción entre el precepto constitucional y el reglamentario, es clara: el primero, hace referencia a la figura de la coalición, la cual representa el ejercicio sin cortapisas del grupo social. "Ella no precisa de permiso, autorización, reglamentación o reconocimiento para su existencia ni para defender los intereses colectivos de los coaligados. Su vida es de facto, proviene del acuerdo de aquéllos. La obligación de las autoridades es respetarla y procurar su libre reconocimiento".⁽¹¹⁾ Sin embargo, el procedimiento de registro sindical, que determina la necesidad del reconocimiento estatal para la actuación jurídica del sindicato, viene a hacer nugatoria esta figura. Las disposiciones que lo contienen expresan cabalmente la función política de la norma laboral.

3. La cuestión de la personalidad jurídica del sindicato.

Contrariamente a lo que sostiene la doctrina laboral en México, el registro sindical tiene en realidad efectos constitutivos y no declarativos de la personalidad del sindicato. Esta cuestión de la personalidad jurídica reviste en materia sindical una importancia mayúscula que no puede reducirse a un mero detalle formal. De ahí la trascendencia que tiene el precisar el momento en que ella nace, pues sólo mediante su obtención el sindicato puede realizar sus fines principales.

En general, autores de prestigio como Mario de la Cueva y Néstor de Buen coinciden en concluir que la personalidad jurídica de la asociación sindical surge con la asamblea constitutiva y que el reconocimiento por parte del Estado únicamente tiende a "otorgar la seguridad jurídica necesaria para que exista certeza sobre la existencia de la organización respecto a terceros interesados" (De la Cueva)⁽¹²⁾ o a "confirmar la legalidad de la constitución" (De Buen).⁽¹³⁾ Estas posiciones, en realidad, pretenden encubrir la contradicción existente entre el texto constitucional y su reglamentación, y evadir

entonces un cuestionamiento más serio sobre el carácter de las disposiciones reguladoras del registro sindical.

Para demostrar que de acuerdo a la ley el registro le otorga personalidad jurídica a los sindicatos, basta leer fundamentalmente lo dispuesto en el artículo 709 que establece que para acreditar en cualquier juicio la personalidad de los sindicatos se requiere exhibir "la certificación que extienda la Secretaría del Trabajo y de Previsión Social o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de haber quedado registrada la directiva del Sindicato".

Afirmamos que el registro es constitutivo de la personalidad del sindicato, ya que aún a pesar de lo dispuesto por el artículo 374 donde se establece que los sindicatos "legalmente constituidos son personas morales y tienen capacidad para defender sus derechos y ejercitar las acciones correspondientes", una organización sindical "legalmente constituida" según la ley pero que no ha obtenido su registro, no tiene derecho ni para solicitar se le expidan copias certificadas del expediente formado con motivo de la solicitud, ni tiene derecho a impugnar la resolución que le negó el registro —entablando la demanda de amparo como sindicato—, pues ello se le niega bajo el argumento de que carece de personalidad. Menos aún puede intervenir en la negociación de un contrato colectivo ni emplazar a huelga. La propia ley se lo prohíbe.

La interpretación que la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados





correspondientes han hecho tanto del precepto constitucional, en esta materia, como de los relativos del Código Laboral, no aportan muchas luces. Además de la significativa carencia de tesis al respecto, en las pocas publicadas se expresan criterios contradictorios y la posición de estos órganos se va haciendo más tibia en este punto con el correr de los años. Así, el criterio del juzgador federal varía desde *una añeja tesis* de la Quinta Epoca que dispone:

"Al autorizar la fracción XVI del artículo 123 constitucional tanto a los obreros como a los empresarios para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc., incuestionablemente inviste a esas corporaciones de personalidad jurídica para la defensa de los derechos de sus coaligados por medio de los órganos de su representación".⁽¹⁴⁾

Hasta la última existente, publicada en el Informe de 1976, que señala:

"Cuando el acto reclamado se hace consistir en la negativa de registro de un Sindicato y *precisamente por la circunstancia de que la falta de ese registro impide la existencia legal de la persona jurídica*, obviamente que, por más que las personas físicas promoventes del juicio de garantías se ostenten con directivos de tal agrupación y

que para fines del trámite de registro la responsable haya admitido la representación correspondiente, indudablemente que *al haberse negado el registro debe entenderse que no hay tal representación, por la simple razón de que es imposible representar a una persona legalmente inexistente*. Consecuentemente, si la demanda de amparo se promueve por quienes se ostentaron como representantes legales de la agrupación sindical respectiva, es correcto el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, porque los únicos agraviados con el acto reclamado, podrían serlo los trabajadores que solicitaron el registro del Sindicato, cuya negativa dio origen al juicio de amparo que se revisa"⁽¹⁵⁾

4. El Registro Sindical: Acto administrativo o jurisdiccional

*

Se ha pretendido minimizar la gravedad de la regulación del registro sindical como mecanismo restrictivo del derecho constitucional de asociación sindical, al señalar que tal reconocimiento es un mero acto administrativo y que la actuación de la autoridad reviste este mismo carácter. Nada más lejano a la realidad de esta figura.

El registro sería verdaderamente un acto administrativo si la autoridad ante la que se solicita se limitara únicamente a comprobar el cumplimiento de los requisitos legales exigidos, como sería el verificar la exhibición de los documentos correspondientes y su adecuación a lo previsto por la Ley. Pero, por el contrario, a partir de la solicitud de registro se inicia todo un procedimiento en el que en principio la autoridad duda de la veracidad de los datos consignados en la documentación exhibida y por ello ordena la práctica de diligencias de constatación o identificación de trabajadores, las cuales no están contempladas en el texto legal y en las que se da participación al patrón o patrones de los trabajadores miembros del sindicato solicitante, quienes tienen derecho de objetar lo señalado en el padrón. Durante el desahogo de estas diligencias —que podría equipararse a la etapa de desahogo de pruebas de cualquier juicio— se llega a prohibir la entrada a los trabajadores afectados al lugar donde se lleva a cabo la diligencia, retrasando u obstaculizando su práctica.⁽¹⁶⁾ Es decir, el procedimiento se hace así jurisdiccional cuando se trata de solicitudes de registro de auténticas organizaciones de trabajadores, al decidir sobre dos intereses opuestos: por un lado, el interés de los patrones y de las organizaciones sindicales oficiales para que no se otorgue el registro; por otro lado, el interés de los trabajadores en organizarse democráticamente para mejorar sus condiciones de vida y equilibrar su fuerza ante el patrón, para quien el registro del sindicato significará una posibilidad de ver disminuidas

sus ganancias al tener los trabajadores un instrumento para hacer valer sus derechos. También está en juego el interés de la organización oficial que se verá afectada por el registro del nuevo sindicato, al perder el control de un grupo de trabajadores y con ello ver disminuido su poder como grupo de presión ante el Estado. Por supuesto no es ajeno a este juego de intereses el Estado, para quien el registro de una organización de trabajadores fuera del control de la burocracia sindical se convierte en un nuevo centro de impugnación y cuestionamiento de su propio poder.

Cabe aclarar que, en los casos de asociaciones sindicales ligadas a alguna central obrera reconocida oficialmente, el registro se convierte verdaderamente en un mero trámite en el que la autoridad toma nota de la existencia jurídica de la organización, eximiéndola de la diligencia de constatación o identificación. No se revisan las normas estatutarias o, en todo caso, se registra el sindicato y se le pide que aclare alguna contradicción importante. Es decir, en los casos de sindicatos dependientes del aparato sindical burocrático, el registro sí constituye un verdadero acto administrativo.

Conclusión:

El artículo 123 no puede seguir siendo considerado como el discurso oficial nos lo presenta. Si bien, como dijimos al inicio de este artículo, tampoco puede verse en forma simplista como un mero reflejo superestructural de lo económico, o como producto liso y llano de la imposición del grupo en el poder; es imprescindible que profundicemos en el carácter de las disposiciones en él contenidas y de la función que ellas cumplen como instrumentos de contención de la acción obrera, aunque, paradójicamente, reflexionemos cómo estas mismas disposiciones constituyen en sí elementos de consenso social.

Como juristas, no podemos detenernos, como muchos importantes doctrinarios del Derecho del Trabajo en México han pretendido, en la complacencia y veneración superficial del texto constitucional. A mi juicio, nuestros estudios deben desentrañar la forma concreta en que las instituciones laborales cumplen las funciones que les son propias, a partir de rastrear tanto en la legislación reglamentaria como en la práctica forense, el alcance real que tienen derechos tales como la estabilidad en el empleo, el salario remunerador, la jornada máxima, la libertad sindical, la huelga, etc.

Sólo el seguimiento y análisis profundo de las disposiciones que regulan estos derechos en el marco de las posiciones críticas sobre el papel del Derecho del



Trabajo,⁽¹⁷⁾ así como de su articulación y aplicabilidad en la presente coyuntura de nuestro país, nos harán comprender cabalmente si, después de setenta años de promulgada la Constitución de Querétaro, uno de sus preceptos más recurridos, el 123, es en realidad, hoy, ley vigente.

- 1 Barry Carr, *El Movimiento Obrero y la Política en México, 1910-1929*. Edit. SEP-Setentas, México, 1976, Tomo I, p. 126.
- 2 Loe. cit.
- 3 Juan Felipe Leal, *México: Estado, Burocracia y Sindicatos*. Ediciones El Caballito, México, 1975, p. 42.
- 4 Eduardo Larrañaga. *Los Límites de la Constitución*. UAM, 1986.
- 5 Gerard Lyon Caen. *Les Fondements Historiques et Rationnels du droit du travail*, en *Le Droit Ouvrier*, Francia, p. 1 y sts.
- 6 Cfr. Graciela Bensusan. *El Derecho del Trabajo en la Historia de México: Una Aproximación General. Versión preliminar*. UAM, mimeo, marzo 1981.
- 7 Antoine Jemmaud. *Les fonctions du droit du travail en Le Droit Capitaliste du Travail*. Presses Universitaires de Grenoble. Francia, 1980, p. 244.
- 8 Graciela Bensusan. Loe. cit.
- 9 Bensusan, Conesa, Monroy. *El Reconocimiento de los Sindicatos como Instrumentos de Control Social y Político del Estado en México*. Ponencia presentada ante la Internacional Labour Law Conference. Varsovia, 1981, p. 2.
- 10 Este análisis histórico fue tomado de Bensusan, et. al., op. cit.
- 11 Antonio Argüelles. *La Eficacia Real y Formal de la Nueva Ley Federal del Trabajo*. Tesis profesional. Facultad de Derecho. UIMAM, 1978, p. 297.
- 12 Mario De la Cueva. *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Ed. Porrúa.
- 13 Néstor De Buen. *Derecho del Trabajo*. Segunda Edición. Edit. Porrúa, México, 1977, Tomo II, p. 615.
- 14 Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1975. Quinta parte. Jurisprudencia 248. p. 233.
- 15 S-J-F Informe Suprema Corte de Justicia. 1976. Sexta parte, p. 271.
- 16 Esta diligencia de constatación que no está contemplada en la ley es práctica cotidiana de los autoridades laborales, tendiente a imponer más obstáculos al ejercicio de la libertad sindical.
- 17 De las posiciones de Lyon Caen. A. Jemmaud, G. Bensusan, Argüelles y otros.