IV. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ALCANCE DE LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD LABORAL TRATÁNDOSE DE LA ELECCIÓN O CAMBIO DE DIRECTIVA DE LOS SINDICATOS: RESPETO DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVA

Alfredo Sánchez-Castañeda*

1. EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL DIRECTOR GENERAL DE REGISTRO DE ASOCIACIONES DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

(I). El 8 de julio de 2008, un sindicato minero promovió juicio de amparo indirecto contra la resolución emitida por el Director General de Registro de Asociaciones (DGRA) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), que determinó negar la toma de nota (el registro) al Secretario General del sindicato, en virtud de no ser convencionista; no acreditar cinco años continuados como trabajador de planta antes de la fecha de la elección; no tener el pleno goce de sus derechos y por no contar con la capacidad necesaria para el desempeño exacto y eficaz de sus funciones como Secretario General; (II). El sindicato minero consideró que el DGRA se había extralimitado en sus funciones; (III). Mientras que para el director y los terceros perjudicados,

---

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

la actuación de la autoridad fue en función de sus obligaciones legales; (IV). Ante dicha situación, en el amparo en revisión 67/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprovechó para revisar el alcance de la jurisprudencia 2a./J. 86/2000, relativa a las facultades de la autoridad para cotejar las actas de asamblea relacionadas a la elección o cambio de directiva de un sindicato; (V). Estas facultades deben obedecer al principio de legalidad administrativa; (VI). El cual responde a los principios de libertad sindical y está en sintonía con las decisiones de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); (VII). Finalmente, debemos señalar que el amparo en revisión en materia laboral, si bien se trata de una controversia jurídica, en muchas ocasiones tiene trasfondos sociales importantes, ya sea del actuar de los sindicatos, de los empleadores o de la propia autoridad administrativa laboral. De aquí que se haya considerado prudente referirse a estos temas en un último apartado 8.

2. LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ SEXTO DE DISTRITO EN MATERIA DE TRABAJO EN EL DISTRITO FEDERAL

El Juez Sexto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal que no amparó al sindicato minero ni a su Secretario General, contra el acto del DGRA de la STPS, enlistó las cinco determinaciones del DGRA contra las que se formularon conceptos de violación. Las primeras tres, que no fueron controvertidas por los quejosos, y las últimas dos, contra las que formularon conceptos de violación:

- I. Toma de nota del estatuto integrado del sindicato.
- II. Toma de nota del cambio de denominación del sindicato.

- III. Toma de nota de los integrantes de los Grupos A, B y C del Comité Ejecutivo Nacional del sindicato.
- IV. Niega toma de nota del Secretario General del sindicato.
- V. Niega toma de nota del Secretario General Suplente del sindicato.

En relación con la negativa de otorgar la toma de nota al Secretario General del sindicato minero, el Juez de Distrito identificó varias razones independientes entre sí en las que la autoridad responsable fundó la negativa de toma de nota:

- a) Por no ser convencionista;
- b) Por no reunir el requisito de ser trabajador de planta, por lo menos, cinco años continuados antes de la fecha de la elección;
- c) Por no tener el pleno goce de todos sus derechos, al ser sujeto de diversas averiguaciones previas; y,
- d) Por incumplir con los requisitos de elegibilidad para fungir como Secretario General del sindicato y para realizar las tareas inherentes a dicho cargo, esto es, por no contar con la capacidad para el desempeño exacto y eficaz de las funciones que le fueron encomendadas.

El Juez estimó que resultaba infundado lo expuesto en la demanda de amparo en relación con la razón precisada en el inciso b), concluyendo al efecto que el Secretario General no ha acreditado tener el carácter de trabajador del sindicato, para estar

en posibilidad de ocupar algún cargo sindical, con la calidad de trabajador de planta de algunas de las empresas vinculadas con el referido sindicato, por lo que independientemente de que se tratara de una reelección y, en la primera ocasión, se hubiese tomado nota de la elección, sin haber realizado el cotejo ordenado por la Ley Federal del Trabajo (LFT), ello no desvirtuaba la consideración en el sentido de que el carácter de trabajador es requisito esencial para la elección de un dirigente sindical de los trabajadores.

Ante tal conclusión, el juzgador estableció que era innecesario examinar los demás conceptos de violación, considerando que dada la firmeza de la razón autónoma precisada en el inciso b), ésta seguiría rigiendo el sentido de la resolución reclamada en el juicio de amparo.

En la sentencia, el juzgador estableció como premisa fundamental para que la autoridad de trabajo correspondiente pudiera tomar nota de los representantes del sindicato, esto es, de su directiva, debía "acreditarse indefectiblemente como presupuesto necesario, que los agremiados del sindicato que se pretende registrar, y los representantes electos, efectivamente tienen el carácter de trabajadores". A partir de ahí desarrolló el examen, estableciendo conclusiones en el sentido de que:

- Es correcta la determinación de la autoridad responsable en el sentido de que dentro de las facultades de verificación con las que cuenta, está la de constatar a través de los elementos de prueba idóneos, si el Secretario General reunía las características de ser trabajador de planta, por lo menos, cinco años continuados antes de la fecha

de la elección y que, de la documentación que acompañaron los solicitantes, no existe un elemento o probanza que permita acreditar que efectivamente sea trabajador de planta, en los términos exigidos por el artículo 42, fracción II, de los Estatutos.

- Es infundado lo argumentado en el sentido de que el Secretario General conserva su calidad de trabajador de planta, ya que goza de una licencia en términos del contrato colectivo de trabajo, por lo que, en todo caso, hay una suspensión parcial de los efectos de la relación de trabajo, que no impide que siga siendo trabajador de planta a su servicio, por lo que a la fecha, le sigue pagando sus salarios.
- Lo anterior, porque en realidad no se encuentra acreditado que sea miembro del sindicato para estar en posibilidad de ocupar algún cargo sindical con la calidad de trabajador de planta, menos aún de que goza de licencia sindical, ya que si bien se ha ostentado como trabajador, lo cierto es que tomando en cuenta la resolución de la DGRA de la STPS, se advirtió la contradicción entre la afirmación de que el Secretario General es trabajador.
- Así, el Secretario General nunca fue acreditado como miembro de la organización de referencia, lo que impide registrarlo para ocupar cualquier cargo sindical de una organización de la cual no ha sido miembro, sin que existan nuevos elementos probatorios que permitan desvirtuar tales consideraciones.

3. LOS ARGUMENTOS DEL SINDICATO QUEJOSO

Por su parte, el sindicato quejoso en su demanda de amparo, hizo valer las siguientes violaciones de la autoridad laboral administrativa:

- Cuando el DGRA de la STPS solicita informes e invoca supuestas circunstancias personales, va mucho más allá de la facultad de cotejar las actas de la asamblea o convención en que se elige a los dirigentes sindicales, excediendo de sus atribuciones, ya que según la jurisprudencia 2a./J. 86/2000 lo único que puede hacer dicha autoridad registradora, de naturaleza "estrictamente administrativa", es cotejar las actas exhibidas por el sindicato; de ahí que no pueda considerar supuestas circunstancias personales que no aparecen en las actas exhibidas por el sindicato, únicos documentos previstos en la fracción II del artículo 377 de la LFT y, por tanto, los únicos que puede tomar en cuenta sin que para ello pueda poner en tela de juicio la veracidad de tales actas, atendiendo precisamente al principio de que las autoridades no pueden hacer más de lo que las leyes les confieren.
- El director responsable viola la autonomía del sindicato al pronunciarse sobre la elegibilidad de sus candidatos para desempeñar el cargo de Secretario General y Secretario General Suplente, lo que en todo caso corresponde a las instancias sindicales, que son las que pueden y deben juzgar sobre la validez de las elecciones internas y la elegibilidad de los funcionarios electos acorde con sus propios Estatutos.

- La posibilidad de cotejar las actas en que se eligió a la directiva de un sindicato a que se refiere la jurisprudencia 2a./J. 86/2000 y en la que la responsable pretende fundar su decisión de negar la toma de nota correspondiente, no le permite:
  1. Considerar circunstancias personales de quienes han sido electos para ocupar cargos en las directivas sindicales, que no estén expresamente referidas en las actas proporcionadas por el propio sindicato.
  2. Emitir juicios de valor sobre las circunstancias personales de quienes han sido elegidos para desempeñar cargos en las directivas sindicales.
  3. Llevar a cabo diligencias, como pedir informes a otras autoridades.
  4. Invasión de la esfera de las atribuciones que los estatutos confieren a las propias instancias de un sindicato.

Cualquiera de estas acciones supone una violación a la autonomía sindical y, en consecuencia, a los artículos 3 y 8 del Convenio 87 de la OIT y al artículo 359 de la LFT.

Para el sindicato quejoso, la interpretación de los estatutos de un sindicato corresponde a la organización que los crea, conforme a las instituciones y procedimientos establecidos en éstos, de forma que sólo podría concederse que ante un conflicto interno y después de haberse agotado las instancias establecidas en la normatividad interna, alguna de las partes involucradas pudiera acudir ante una autoridad jurisdiccional para hacer valer

los derechos que considerara vulnerados, precisamente, por no haberse respetado los procedimientos estatutarios. Pero de ninguna manera puede aceptarse la intromisión de la DGRA, que es una autoridad estrictamente administrativa.

4. LOS ARGUMENTOS DE LA DGRA, DE LOS TERCEROS PERJUDICADOS Y LA RESPUESTA DE LA CORTE

Resulta interesante señalar los argumentos esgrimidos por la autoridad laboral administrativa sobre el alcance de sus facultades. Dichos argumentos se centran principalmente en tres ideas:

- 1) Que la facultad de la autoridad administrativa no consiste solamente en cotejar información.

El DGRA de la STPS hace valer, que la facultad de la autoridad no se limita a cotejar la documentación que, por ley, le deben proporcionar los sindicatos, con los estatutos del propio sindicato y las disposiciones de la LFT, sino que puede examinar varias cosas para encontrar parecido o apreciar diferencia entre ellas, recabando oficiosamente pruebas a través de la solicitud de informes a diversas autoridades.

- 2) Que la autoridad administrativa sí tiene facultades para allegarse de más información.

Señala el DGRA de la STPS que sí tiene facultades para allegarse de mayores elementos para emitir sus resoluciones, puesto que, conforme a los artículos 365, 368 y 523 de la LFT, la STPS, a través de la DGRA, es una autoridad de trabajo competente para conocer del registro

de los sindicatos de ámbito federal y, para ello, cuenta con las facultades y atribuciones idénticas a las que en asuntos de competencia local tienen las Juntas de Conciliación y Arbitraje (JCA), por lo que está obligada a aplicar en su totalidad las normas de esa Ley, las cuales la facultan para allegarse de elementos necesarios para el esclarecimiento de la verdad, máxime que en la Ley invocada no existe precepto que le prohíba obtener, aun oficiosamente, mejores elementos para dictar sus resoluciones.

- 3) Que sería absurdo considerar que en materia de registro sindical, la autoridad local tuviera más facultades que la autoridad federal.

Insiste en que las resoluciones deben dictarse a verdad sabida, buena fe guardada y apreciando los hechos en conciencia, como lo señala el artículo 841 en relación con el numeral 17, ambos de la LFT; y, que acorde con lo dispuesto en el artículo 782 cuenta con facultades para allegarse de los elementos que considere necesarios para resolver respecto del cambio o renovación de directiva de los sindicatos, teniendo facultad expresa para ordenar, en general, cualquier diligencia que considere conveniente para el esclarecimiento de la verdad, porque si bien ese precepto se refiere a una facultad de las JCA, se trata de la autoridad registradora de competencia federal, que por disposición de la Ley, es la STPS. Para la autoridad administrativa, sería absurdo considerar que dicha disposición legal únicamente fuera aplicable a las autoridades registradoras de competencia local, es decir, a las JCA, ya que ello implicaría que en el

mismo asunto, regulado por la misma ley, algunas autoridades tuvieran mayores facultades que otras.

Por otra parte, los terceros perjudicados alegan que el Juez de Distrito, al emitir la sentencia recurrida, violó lo dispuesto en los artículos 77, 79, 192 y 193 de la Ley de Amparo, 523 en relación con los diversos 782 y 783 de la LFT, pues en el considerando octavo estableció incorrectamente que la autoridad responsable no tenía facultades para requerir informes a diversas autoridades, sin advertir que esto no fue de oficio sino a petición de parte, ya que ellos, como terceros perjudicados hicieron saber diversas irregularidades cometidas en el proceso electoral, así como hechos trascendentales para que no se diera la toma de nota, ya que no se cumplieron los requisitos estatutarios para elegir Secretario General Propietario y Secretario General Suplente, porque el primero de ellos no era miembro o trabajador del sindicato, además de que estaba limitado en sus derechos civiles y políticos por tener órdenes de aprehensión vigentes, razón por la que solicitaron a la citada Dirección que recabara informes. De ahí que esa Dirección, al allegarse de pruebas para mejor proveer y llegar a la verdad material e histórica de los hechos puestos a su consideración, actuó conforme a derecho en términos de lo dispuesto en los artículos 523, en relación con los numerales 782 y 783 de la LFT.

Para la Corte, si en una asamblea hubiera una discusión sobre una votación, inclusive dudosa, pero quedara asentada en actas, debidamente requisitadas y firmadas, una determinada votación a favor de alguna planilla o candidato que es declarado triunfador conforme a lo que señalan los estatutos, la autoridad administrativa, ni de oficio ni porque fuesen cuestionadas ante ella las irregularidades cometidas estaría facultada para negar la toma de nota. Aunque, señala la Corte, podrá si así lo con-

sidera pertinente, hacer constar las irregularidades de que se hubiese percatado y las quejas recibidas, para que, si ocurriera una reclamación por la vía jurisdiccional, el órgano competente pudiera tomar en cuenta esas circunstancias y las constancias que se hubieren presentado.

Por otro lado, es cierto que la STPS tiene facultades para vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional y en la LFT; sin embargo, el contexto normativo no da pauta para sostener las facultades que argumentó tener la autoridad laboral administrativa. En los procedimientos de registro y cambio de directiva sindical, señala la Corte, no pueden ejercerse las facultades previstas en los artículos 782 y 783 de la LFT, en virtud de que éstos únicamente son aplicables en los procedimientos laborales, jurisdiccionales o contenciosos.

Su actuar en materia de toma de nota no es de naturaleza jurisdiccional sino meramente administrativo, ya que la autoridad administrativa no resuelve un conflicto preexistente, ni dirime un conflicto de derecho entre las partes, sino que constituye, simple y llanamente, una declaración de la autoridad competente, ya sea la STPS o la JCA, de que se han cumplido los requisitos formales en aras de tutelar los intereses sociales de los trabajadores. Ya que el hecho de que el registro de los sindicatos y la toma de nota del cambio de su comité, en algunos casos, son competencia de las JCA, ello no los convierte en jurisdiccionales, es decir, que en este caso, éstas realizan labores administrativas.

Conforme a lo anterior, es claro que en el procedimiento administrativo en el cual se tramite la comunicación del cambio de directiva de un sindicato y, por ende, la toma de nota del nuevo Comité Sindical, la JCA o la STPS, a través de la DGRA,

no pueden, *motu proprio* ni a petición de parte, solicitar pruebas a terceras personas o a otras autoridades, para acreditar que no se reúnen los requisitos legales o estatutarios necesarios para tomar nota; de ahí que tales autoridades no puedan ordenar la práctica de las diligencias para mejor proveer, en virtud de que éstas legalmente deben practicarse sólo en un procedimiento jurisdiccional.

En el procedimiento administrativo de referencia tampoco pueden recibirse pruebas a petición de parte o de terceros, pues no es un juicio contencioso, dado que por su materia, que se limita a tomar nota del cambio de la directiva sindical, excluye toda idea de controversia entre intereses encontrados. Se trata de un procedimiento administrativo en donde la autoridad sólo debe verificar la legalidad.

5. ALCANCE DE LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD LABORAL TRATÁNDOSE DE LA ELECCIÓN O CAMBIO DE DIRECTIVA DE LOS SINDICATOS A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 86/2000

En el amparo en revisión, la Suprema Corte señala que la causa eficiente de la negativa de conceder el amparo solicitado del Juez de Distrito está cimentada en la premisa de que con motivo del acto de registro de que se trata, la autoridad laboral debe acreditar y constatar mediante los elementos de prueba idóneos, más allá de los documentos que conforme a la ley de la materia se deben acompañar a la solicitud de toma de nota, los requisitos de elegibilidad de quienes sean designados representantes por el sindicato, aspecto que precisamente controvierte la parte quejosa a lo largo de los conceptos de violación, que implican

una violación a la autonomía sindical y, en consecuencia, a los artículos 3 y 8 del Convenio núm. 87 de la OIT y al artículo 359 de la LFT, a saber: considerar circunstancias personales de quienes han sido elegidos para ocupar cargos en las directivas sindicales, que no estén expresamente referidas en las actas proporcionadas por el propio sindicato; emitir juicios de valor sobre las circunstancias personales de quienes han sido elegidos para desempeñar cargos en las directivas sindicales; llevar a cabo diligencias, como pedir informes a otras autoridades; e invadir la esfera de las atribuciones que los estatutos confieren a las propias instancias de un sindicato.

Para el Alto Tribunal, poder determinar si asiste la razón a la parte quejosa, ahora recurrente, en cuanto a su pretensión de demostrar que la responsable sólo puede, al tomar nota, realizar un acto de naturaleza administrativa sin pretensiones de emitir un acto de naturaleza jurisdiccional, es necesario examinar cuál es el alcance de la facultad de la autoridad laboral tratándose de la elección o cambio de directiva de los sindicatos, a fin de que efectúe el registro correspondiente, ante todo porque la inconformidad total de los agravios consiste precisamente en la inobservancia de la jurisprudencia 2a./J. 86/2000 que establece:

SINDICATOS. LA AUTORIDAD LABORAL TIENE FACULTAD PARA COTEJAR LAS ACTAS DE ASAMBLEA RELATIVAS A LA ELECCIÓN O CAMBIO DE LA DIRECTIVA, A FIN DE VERIFICAR SI EL PROCEDIMIENTO SE APEGÓ A LOS ESTATUTOS O, SUBSIDIARIAMENTE, A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.— Es cierto que en la Ley Federal del Trabajo no existe ningún precepto legal que faculte de manera expresa a la autoridad del trabajo encargada de tomar nota del cambio de directiva de los sindicatos, para cotejar si

las actas y documentos que le presentan los representantes sindicales se ajustan, o no, a las reglas estatutarias; sin embargo, tal facultad se infiere con claridad de la interpretación armónica y concatenada de los artículos 365, fracción III, 371 y 377, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, en cuanto establecen que para obtener su registro, los sindicatos deben exhibir copia de sus estatutos, los cuales deben reglamentar los puntos fundamentales de la vida sindical y que deben comunicar los cambios de su directiva "acompañando por duplicado copia autorizada de las actas respectivas"; requisitos que, en conjunto, justifican que la autoridad laboral verifique si el procedimiento de cambio o elección de directiva se apegó a las reglas estatutarias que reflejan la libre voluntad de los agremiados, máxime si se toma en consideración la gran importancia de la toma de nota, ya que la certificación confiere a quienes se les otorga no sólo la administración del patrimonio del sindicato, sino la defensa de sus agremiados y la suerte de los intereses sindicales. En tal virtud, no es exacto que ese cotejo constituya una irrupción de la autoridad en demérito de la libertad sindical consagrada en la Carta Fundamental, y tampoco es verdad que la negativa a tomar nota y expedir la certificación anule la elección, pues esto sólo podría ser declarado por una Junta de Conciliación y Arbitraje, oyendo a los afectados a través de un juicio, quienes en todo caso, podrán impugnar esa negativa a través del juicio de garantías.¹

En junio de 2011, el Tribunal Pleno resolvió la solicitud de modificación de jurisprudencia 14/2009-PL en el sentido de que resultaba procedente y fundada dicha solicitud y, consecuentemente, modificó el criterio de la jurisprudencia 2a./J. 86/2000 que dispone lo siguiente:

---

¹ Tesis 2a./J. 86/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, septiembre de 2000, página 140; Registro digital: 191095.

SINDICATOS. LA AUTORIDAD LABORAL ESTÁ FACULTADA PARA COTEJAR LAS ACTAS DE ASAMBLEA RELATIVAS A LA ELECCIÓN O CAMBIO DE DIRECTIVA, A FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS FORMALES QUE RIGIERON EL PROCEDIMIENTO CONFORME A SUS ESTATUTOS O, SUBSIDIARIAMENTE, A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 86/2000).— Al resolver la contradicción de tesis 30/2000-SS, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la autoridad laboral puede verificar si el procedimiento de elección o cambio de directiva se apegó a las reglas estatutarias del propio sindicato o, subsidiariamente, a las de la Ley Federal del Trabajo, en tanto que tal facultad deriva de la interpretación de sus artículos 365, fracción III, 371 y 377, fracción II, estableciendo en forma destacada, por un lado, que la obligación de los sindicatos de acompañar por duplicado copias autorizadas de las actas relativas a los cambios de dirigencia es para que la autoridad pueda comparar el procedimiento y el resultado constante en las actas, con las reglas adoptadas libremente en los estatutos, a fin de verificar si se cumplieron o no; y, por otro, que el sufragio y su resultado deben apegarse, forzosa y necesariamente, a los términos de los estatutos formulados libremente por los agremiados. Ahora bien, en atención a las consideraciones esenciales de la resolución precisada, a las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, al derecho a la libertad sindical establecido en el artículo 123, apartados A, fracción XVI, y B, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, se concluye que la exacta dimensión de la facultad de la autoridad laboral en sede administrativa consiste en confrontar los lineamientos establecidos en los estatutos que se haya dado el sindicato o, subsidiariamente, a los

previstos en la Ley Federal del Trabajo, con lo que conste en las actas debidamente requisitadas que se exhiban ante aquélla, lo que significa que se trata de una verificación formal, un cotejo entre las etapas o pasos básicos del procedimiento de elección y la mera confirmación de su realización en las actas relativas, para otorgar certidumbre de lo ahí asentado, sin que la autoridad pueda realizar investigaciones (de oficio o a petición de parte) de irregularidades de los hechos mencionados en dichas actas o pronunciarse sobre su validez, lo cual, en su caso, puede controvertirse por vía jurisdiccional por quien considere afectados sus derechos.²

La solicitud de modificación de jurisprudencia puso de manifiesto que la revisión que ha de efectuar la autoridad registradora, para la toma de nota, se trata únicamente de:

1. Ceñirse sólo al tema de revisión, la elección o reelección de un Secretario General.
2. Realizar sólo una verificación formal de las etapas del procedimiento de elección y la mera confirmación de su realización en las actas que se hayan levantado.
3. Abstenerse de realizar investigaciones de oficio o a petición de parte sobre irregularidades en las actas.
4. Abstenerse de pronunciarse sobre la validez de las actas de una elección o reelección.

Para la Corte, las consideraciones que deberían haber quedado plasmadas desde un inicio en la jurisprudencia 2a./J. 86/2000,

² Tesis P./J. 32/2011, publicada en el *Semanario... op. cit.*, Novena Época Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 7; Registro digital: 160992.

se encontraban insertas en la resolución de la contradicción de tesis 30/2000-SS, a saber:

- La base constitucional que reconoce el derecho de los trabajadores para organizarse, en defensa de sus intereses, a través de sindicatos —la libertad sindical— está comprendida en el artículo 123, apartados A, fracción XVI, y B, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El Convenio Internacional número 87, aprobado por el Senado de la República, coincide plenamente con dicho principio constitucional.
- La autoridad encargada de registrar o tomar nota del cambio de directivas ha de comparar el procedimiento y el resultado que consta en las actas relativas, con las reglas adoptadas libremente en los estatutos y, subsidiariamente, en la LFT, a fin de verificar si se cumplieron o no, pues tal cotejo refleja la voluntad constante de los agremiados.

De esta suerte, la comparación de que el sufragio y su resultado se han apegado, forzosa y necesariamente, a los términos de los estatutos formulados libremente por los agremiados, consiste, por ejemplo, en el cotejo relativo a que la asamblea se haya convocado conforme a las reglas estatutarias, que reúna el quórum requerido, que la función de los directivos haya llegado al final de su periodo o que los nuevos dirigentes hayan sido electos por la mayoría necesaria.

La Corte estimó necesario modificar la jurisprudencia, porque de no quedar precisados los límites de la actuación de la

autoridad laboral existiría la posibilidad de que se aplicara un criterio laxo que convirtiera la verificación de una elección sindical en una auténtica revisión electoral que podría desautorizar las determinaciones tomadas por una asamblea sindical. En ese sentido, definió el alcance de la verificación formal (a) y la obligación de la autoridad laboral de abstenerse a hacer investigaciones de oficio o a petición de parte (b).

a) El alcance de la verificación formal

La verificación formal implica que la autoridad laboral debe tener presentes los Estatutos sindicales, en la medida en que son el referente normativo que rige dicho cambio, y poder llevar así a cabo la revisión formal de las actas relativas, debidamente requeridas y firmadas por los funcionarios estatutariamente autorizados. De suerte que el procedimiento que conste en actas sea congruente con la normativa contenida en los Estatutos o, subsidiariamente, a la LFT.

Para la Corte, la medida y el equilibrio entre el actuar de las autoridades públicas y el ejercicio de la libertad sindical radica en que la autoridad se limite a una labor de cotejo de las actas de una asamblea relativas a la elección o cambio de una directiva, con el único propósito de poder determinar si el procedimiento se apejó o no a las disposiciones de los Estatutos.

El cotejo le permite a la autoridad laboral concluir si un sindicato se apega o no a sus propios Estatutos y, subsidiariamente, a lo establecido en la Ley de la materia, porque la elección o el cambio de directiva, no concuerda o resulta incongruente con los Estatutos.

Para la Suprema Corte, la negativa del registro sólo puede sustentarse válidamente si no se presenta la documentación requerida (copia autorizada del acta de asamblea, de los estatutos y del acta de elección de la directiva) o si esa documentación revela por sí sola (por lo asentado en las propias actas) que no se hayan llevado a cabo las etapas básicas del proceso de elección que contemplen los estatutos o que se consigne algo distinto a la voluntad de los trabajadores.

b) *Obligación de la autoridad laboral de abstenerse a hacer investigaciones de oficio o a petición de parte*

La revisión de la autoridad para una toma de nota de una elección sindical o cambio de una directiva, no puede implicar indagatorias encaminadas a examinar la autenticidad de los actos y circunstancias cuyo resultado esté asentado en las actas correspondientes, sino simple y llanamente, se debe enfocar a verificar que en la elección de una directiva se respetaron los pasos determinados en los estatutos sindicales.

La autoridad, en su cotejo y revisión formal, sólo debe constatar que las actas se encuentren debidamente firmadas y requisitadas, con el fin de determinar si el proceso electoral se apegó al principio de legalidad. Habiéndose respetado dicho requisito, la autoridad está obligada a otorgar la toma de nota. Dicho registro sólo puede negarse si no se respetaron las etapas establecidas por los estatutos sindicales o, porque existe un procedimiento que no guardó correspondencia con lo establecido en éstos.

Para la Corte, la revisión formal de la autoridad laboral, se limita a realizar un cotejo o comparación entre lo establecido

en los estatutos sindicales y el cómo se realizó el proceso electoral, según lo establecido en las actas sindicales respectivas. Su facultad de revisión no es de tipo electoral, no puede efectuar indagaciones, diligencias o desahogar pruebas.

Las actas sindicales que tenga la autoridad le deben dar certidumbre de lo que en ella se encuentra asentado. En ese sentido, la autoridad laboral administrativa actuó de manera indebida al ir más allá de la mera revisión del cumplimiento de los requisitos formales. Ya que en lugar de cotejar o comparar que éstos se hayan cumplido según lo establecido por los estatutos sindicales y, subsidiariamente, por la LFT, realizó una serie de juicios ajenos a su facultad de verificar la legalidad del proceso de renovación sindical, al pronunciarse, como ya quedó asentado más arriba, sobre la elegibilidad de los participantes en el proceso de renovación de la dirigencia sindical.

Además, valoró otros elementos, también ajenos a los que deberían analizarse cuando se trata de un acto de toma de nota. Por ejemplo, se hicieron juicios de valor en torno a la ausencia física de uno de los convencionistas que participó en el proceso de renovación de la dirección sindical. Sobre la misma persona se juzga respecto de que no tenía pleno goce de todos sus derechos, por lo que incumplía con los requisitos de elegibilidad para fungir como Secretario General del sindicato y realizar las tareas inherentes a dicho cargo.

Para la Corte, hubo un exceso indebido en la actuación de la autoridad responsable, centrándose en aspectos relativos a la elegibilidad de la persona, sin ocuparse sólo de lo asentado en

las actas aprobadas y fedatadas por los propios trabajadores del sindicato ni verificar si en ellas se asentó que se cumplieron o que se dieron por debidamente satisfechas las etapas del procedimiento de cambio de directiva. Fue indebido que la autoridad responsable hiciera diversos juicios de valor, en el sentido de que no se habían satisfecho los requisitos de la elección, ordenando incluso diligencias y desahogando pruebas como si tuviera una facultad aprobatoria de la elección sindical, lo que sólo puede ser analizado en vía judicial.

La autoridad administrativa-laboral pretendió constituir una indagatoria enfocada a examinar la veracidad de los actos y circunstancias de lo asentado en las actas correspondientes, cuando el registro de referencia constituye un acto jurídico administrativo, ya que no resuelve un conflicto, sino que sólo es una declaración de una autoridad competente, en este caso, la DGRA de la STPS, de que fueron cumplidos los requisitos formales.

También, dicha autoridad se manifestó indebidamente sobre la elegibilidad de los candidatos electos y la conveniencia de su elección. Su obligación debió consistir solamente en revisar en la documentación, con que se acompaña la solicitud de toma de nota, las formalidades estipuladas en los estatutos sindicales y, subsidiariamente, en la LFT. Si en un acta se asienta el cumplimiento de un requisito, este tiene que darse por satisfecho, sin que pueda indagar si, en efecto, fue correcto o incorrecto haberlo señalado así en el acta. Hacerlo de otra manera implicaría atentar contra la autonomía y la libertad sindical.

6. LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD LABORAL Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD ADMINISTRATIVA

Cuando la Corte estableció que la facultad de la autoridad laboral administrativa en materia de registro sindical de toma de nota se restringía puramente a la comparación o cotejo de lo establecido en las actas sindicales, así como en los estatutos sindicales y, subsidiariamente, a la LFT, ha reafirmado el principio de legalidad administrativa, es decir, que la autoridad debe ceñirse a la ley. Este principio garantiza que el gobernante no actúe de manera caprichosa y que todo su actuar se encuentre claramente previsto en la norma jurídica.

El principio mencionado impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica. Tal y como lo ha señalado Hans Kelsen:

Un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar.³

Dicho postulado ético o meta-jurídico kelseniano, encuentra su concreción en la Constitución Mexicana y en la normatividad que se desprende de ésta, en donde reconoce el principio de legalidad (arts. 14 y 16) y le otorga los elementos necesarios para su ejercicio (arts. 103 y 107). De suerte que se cumpla a su vez con el principio de exacta aplicación de la ley.

---

³ Hans Kelsen, *Teoría general del Derecho y del Estado*, García Máynez, Eduardo (trad.), UNAM, 1995, 277 pp.

En el tema en cuestión, la autoridad administrativa encargada de registrar o tomar nota del cambio de directiva sindical sólo debe comparar el procedimiento y el resultado constante en las actas correspondientes, con las reglas adoptadas en los estatutos y, subsidiariamente, en la LFT, a fin de verificar si se cumplieron o no dichas reglas.

7. LOS PRINCIPIOS DE LIBERTAD SINDICAL Y LAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DE LA OIT

La Constitución de la OIT de 1919 contempla el principio de la libertad sindical como medio para mejorar la condición de los trabajadores. Particularmente, el Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación es aplicable a trabajadores, patrones y a sus organizaciones, y contiene los siguientes derechos:

- El derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes, con la condición de observar los estatutos de las mismas.
- La autonomía de los trabajadores y de los empleadores para redactar sus estatutos, elegir representante y el de organizar programas de acción. Las autoridades públicas no deben tener injerencia alguna en el ejercicio de este derecho.
- Las organizaciones que constituyan no estarán sujetas a disolución por vía administrativa.

- Las organizaciones tienen derecho a constituir federaciones y confederaciones, así como de afiliarse a las mismas.
- El derecho a afiliarse a organizaciones internacionales.
- La obligación a cargo de estas organizaciones de obedecer y hacer respetar la legalidad, prevista por el Convenio.

Como puede observarse en el amparo en revisión en comento la Corte citó el Convenio 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical, señalando la conformidad de dicho instrumento internacional con la Constitución Mexicana, particularmente, con el artículo 123, apartados A, fracción XVI, y B, fracción X.

De hecho, la Corte pudo haber encontrado un fundamento más nítido, en las consideraciones que ha desarrollado el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT. Para el CLS, el registro de un sindicato deja de ser un trámite meramente formal cuando la ley concede a la autoridad administrativa facultades discretionales para decidir si la organización cumple con los requisitos para su inscripción o cuando un registro sindical, complicado y largo, implica la privación del derecho a crear una organización sin autorización previa.

Negar el registro sindical por la vía administrativa, considera el CLS, constituye una violación a la libertad sindical. Sólo es posible prever que la decisión administrativa no surta efectos hasta que transcurra un período de tiempo razonable para apelar judicialmente y, en caso de apelación, hasta que la autoridad

judicial se pronuncie sobre los recursos planteados por la organización sindical afectada.

Además, señala el CLS, que con el fin de evitar el peligro de menoscabar seriamente el derecho de los trabajadores a elegir a sus representantes, con plena libertad, las quejas por las que se impugna el resultado de las elecciones, presentadas ante los tribunales del trabajo por una autoridad administrativa, no deberían tener por efecto la suspensión de la validez de dichas elecciones mientras no se conozca el resultado final de la acción judicial. En materia de elecciones, las medidas tomadas por vía administrativa, en caso de impugnación de los resultados electorales, corren el riesgo de parecer arbitrarias.

Por otro lado, los criterios emanados del CLS señalan que debe existir una instancia judicial independiente que resuelva acerca de la negativa de registro sindical, de la suspensión o del retiro del mismo. Las deficiencias, insuficiencias e inconsistencias que señala la autoridad para negar la toma de nota, independientemente de su existencia o no, nunca deben desembocar, de acuerdo con los principios emanados del CLS, en la negativa del registro sindical. Dicha negativa, debe operar y ser juzgada por una autoridad judicial independiente. Cuando lo hace la autoridad administrativa, como lo ha hecho la STPS, no se respeta la libertad sindical.

Para el CLS, la decisión de suspender o prohibir el registro de un sindicato que había sido reconocido legalmente, no debe tener efecto antes de transcurrido el plazo legal sin que se haya interpuesto el recurso de apelación o la decisión haya sido confirmada en apelación por la autoridad judicial.

8. EL AMPARO DE LA JUSTICIA FEDERAL Y EL NO PREJUZGAMIENTO DE OTRAS CIRCUNSTANCIAS

Es importante resaltar que la Corte, al otorgar la protección de la justicia federal a los quejosos, señaló con claridad que su decisión adoptada no prejuzga sobre los hechos que se aduce cometió el candidato a la Secretaría General del sindicato y que tuvo en cuenta la autoridad responsable para negar, unilateralmente, la toma de nota.

El principio de legalidad que debe seguir la autoridad laboral administrativa impide que aunque le hayan señalado irregularidades, no está facultada para negar una toma de nota. Aunque, si lo considera pertinente, podría hacer constatar las irregularidades que hubiese percatado y las quejas recibidas, para que, si se presentase una reclamación por la vía jurisdiccional, el órgano competente pudiera tomar en cuenta esas circunstancias y las constancias que se hubieren presentado.

Sirva el anterior comentario para terminar haciendo algunas anotaciones sobre el sindicato minero. Así como para dejar constancia de cómo, en materia laboral, es indispensable consagrar el respeto al Estado de Derecho.

Para algunos, la historia del actual líder de ese sindicato es polémica porque jamás ha sido minero.⁴ Estudió economía y posgrados en el extranjero. Estuvo al frente de la Casa de Moneda de México, de 1979 a 1992. Tras su despido, por presuntas irregularidades administrativas, se convirtió en asesor de un

---

⁴ Alejandro Suaverza, "Sindicalista de sangre azul", *El Universal*, 3 de marzo de 2006. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/135767.html> (Consultado el 2 de enero de 2015).

sindicato minero. El 13 de marzo de 2000, su padre, jefe inamovible de los mineros durante cuatro décadas, resolvió con su fiel Comité Ejecutivo, ofrecer a su hijo el cargo de Secretario General Sustituto.⁵

El presidente del Consejo General de Vigilancia y otro miembro del sindicato, inconformes con el nombramiento, invocaron los Estatutos, e impugnaron la designación en tribunales y obtuvieron de un Juez el dictamen que invalidaba el nombramiento, ya que no existían antecedentes laborales del nuevo líder. Puesto que para ocupar un cargo sindical, los Estatutos exigen cinco años de antigüedad en el sindicato en una de las secciones de la empresa minera, y no contaba con esa antigüedad en los registros oficiales. Ante la orden judicial, el entonces secretario del Trabajo, resolvió negar la toma de nota.

El actual líder sindical, se dice, fue implacable con los inconformes y quince meses más tarde a la muerte de su padre, se hizo cargo de una estructura sindical con secciones en todo el país y con control sobre casi 70 contratos colectivos de trabajo, algunos en industrias clave en la siderurgia y la minería.

Sin embargo, en diciembre de 2001, en una decisión que pasaba por alto los impedimentos judiciales, el entonces secretario del Trabajo lo reconoció como Secretario General del sindicato. Por otro lado, desde la llegada del actual líder sindical a la dirección del sindicato, las plantas de los dos grupos empresariales que habían sido acusadas por financiar a los

---

⁵ La información fue tomada del artículo elaborado por Giménez Cacho, Luis Emilio, "Los mineros y la caja de Pandora", NEXOS, México, febrero de 2011. Ver también: "Es elección democrática, asegura líder de mineros", en el periódico *Reforma* de 3 de mayo de 2000.

inconformes se convirtieron en polos de una hostilidad obrero-patronal.

En 2006 la Secretaría del Trabajo tomó la decisión de destituir al Secretario General del sindicato minero junto con su Comité Ejecutivo, nombrando a otra persona para relevarlo; desde la propia Presidencia de la República se explicó el asunto minero como un caso de "corrupción extrema" y las cuentas bancarias del sindicato fueron bloqueadas por la Procuraduría. Sin embargo, dos convenciones nacionales del sindicato, ratificaron al destituido Secretario General en la dirección sindical. La validez de ambas convenciones fue desconocida por la Secretaría, argumentando deficiencias formales en la documentación del sindicato.

La resolución de la Corte, tiene como antecedentes, los dos hechos anteriores, que como bien señaló el Máximo Tribunal, no fueron prejuzgados.

Otro frente de imputaciones hacia el actual líder sindical tiene sus antecedentes, cuando una empresa dio a conocer un acuerdo con el sindicato minero para entregarle en efectivo el valor actualizado de las acciones, que alcanzaba para entonces 55 millones de dólares. El 24 de agosto y el 4 de septiembre de 2000, esa persona, aún sin ser reconocido como líder obrero sino secretario suplente, demanda en materia mercantil a la empresa minera para entregar a sus trabajadores el 5% de las acciones que habían convenido. No obstante, el presidente de esa empresa declaró que la oferta había sido redactada de ma-

nera oscura, ambigua, dolosa y de mala fe que logró confundir al Juez para autorizar dicha compra.

Durante 5 años, sólo hubo negativas judiciales para el entonces secretario suplente en este litigio. Desde el 2000, el sindicato alegó violaciones al contrato de trabajo y emplazó a huelga a la empresa en dos minas; sin embargo, la JCA resolvió que la firma del Secretario General Oficial era falsa y declaró la inexistencia de la huelga, por lo que el sindicato recurrió al amparo. Desde entonces, ocurrieron los conflictos laborales y paros en las empresas mineras en 2002, 2003 y 2004 los cuales se prolongaron ilegalmente. El 22 de octubre de 2004, algunas de ellas continuaban en paro cuando se anunció un acuerdo con el sindicato minero, en el cual se hacía entrega, en efectivo, el valor actualizado de las acciones. Gracias al acuerdo logrado, el sindicato, por su parte, se comprometía a levantar de inmediato los paros.

El costoso convenio dejaba en manos del titular del sindicato el control total sobre el fideicomiso, la definición de los trabajadores que tendrían derecho a recibir sus beneficios y la facultad de determinar los costos y gastos legales de 15 años de querellas que habrían de cargarse al mismo fondo. Cuatro meses más tarde, el actual líder sindical canceló el fideicomiso y traspasó los fondos al sindicato. Para mayo de 2005, el ex presidente del Consejo de Vigilancia de la dirección del gremio, reapareció demandando cuentas sobre el manejo del fideicomiso sindical. Denuncias que abonaron en el desconocimiento gubernamental del líder del sindicato y que explican el origen del amparo en revisión que hemos comentado. Actualmente, esa persona ha sido declarada

inocente de las 11 acusaciones por el desvío de 55 millones de dólares del fideicomiso de los mineros y aún sigue viviendo en Canadá, en donde ya cuenta con la ciudadanía canadiense y es desde ahí donde dirige al sindicato minero.⁶

---

⁶ Véase: "La verdad, nunca he sentido miedo", *Forbes*, 24 de septiembre de 2014, consultada el 10 de enero de 2015, en: <http://www.forbes.com.mx/napoleon-gomez-urrutia-la-verdad-nunca-he-sentido-miedo/>