

## LA AUTONOMÍA SINDICAL DESDE LA ÓPTICA DE LA OIT. EL CASO DE MÉXICO

Guillermo LÓPEZ GUÍZAR\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La OIT y la libertad sindical*. III. *Protección a la libertad sindical colectiva o autonomía sindical*. IV. *Protección al ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y sus organizaciones frente a los empleadores*. V. *Protección especial a dirigentes sindicales o “fuero sindical”*. VI. *El caso de México*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Anexo documental*. XI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La autonomía sindical constituye a todas luces un componente básico e imprescindible de la libertad sindical, pues permite que el derecho de asociación, consagrado en múltiples instrumentos jurídicos, universales y regionales, así como en nuestra Constitución y en la Ley Federal del Trabajo como un derecho fundamental, pueda ejercerse y funcionar libremente para la plena consecución de los respectivos objetivos de las organizaciones de trabajadores y empleadores, sin obstáculos, ni intromisión por parte del Estado.

De ahí la importancia, tratar de precisar en qué consiste y cuál es el alcance de la autonomía sindical, teniendo como marco de referencia, los instrumentos jurídicos fundamentales, y los princi-

\* Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM y doctor en derecho del trabajo en la Universidad Latinoamericana de Ciencias y Tecnología de Costa Rica, [glguizar@gmail.com](mailto:glguizar@gmail.com).

pios y decisiones en la materia del organismo internacional que por antonomasia ha postulado y defendido la libertad sindical como un derecho humano que propicia el desarrollo socio-laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este contexto nos referiremos, en particular, al primer instrumento internacional, que contempla y regula el derecho de asociación, el convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, adoptado por la OIT en 1948, así como los criterios que sobre el alcance de las disposiciones del instrumento de referencia en materia de autonomía sindical, vienen expresando los órganos de control de la OIT, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical.

A fin de tener una visión, un tanto más completa de otros derechos que sirven de soporte y complementan una auténtica autonomía sindical, cuyo contenido está contemplado en el artículo 3o. del Convenio 87, en el desarrollo del presente trabajo haremos mención a los artículos del Convenio 98, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, que permite una efectiva aplicación del Convenio 87, ya que tiene como objetivo, proteger el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y sus organizaciones, frente a los empleadores contra todo acto de discriminación e injerencia, y promueve la negociación colectiva.

Mencionaremos la necesaria protección especial que un buen número de legislaciones, de varios países, brindan a los dirigentes sindicales, a fin de que puedan desempeñar adecuadamente, y con la debida protección, sus actividades vinculadas con la defensa de los derechos e intereses de sus agremiados, siempre que se realicen con apego a la legalidad.

En la última parte del presente trabajo, se pretende analizar la situación que prevalece en nuestro país, en relación a la autonomía sindical, para lo cual se realiza un ejercicio comparativo entre los componentes de la autonomía sindical previstos en el multicitado Convenio 87, ratificado por México en 1950 y que constituye un derecho humano laboral y su alcance a la luz de los principios y decisiones de los órganos de control de la OIT, en relación con las disposiciones de nuestra legislación en la materia y los problemas de

incumplimiento que se vienen dando por nuestra legislación, como resultado de la evaluación que los órganos de control, antes referido, han identificado y señalado.

Con el propósito de tener un panorama de las violaciones en la práctica a las exigencias de los convenios fundamentales en materia de libertad sindical 87 y 98 por parte de México, hemos anexado una relación de quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical, a manera de muestreo, entre marzo de 2000 y marzo de 2012, las que hacen un total de 30 quejas, y entre los alegatos a destacar, 18 refieren actos de injerencia por parte de los empleadores, 12 de discriminación antisindical y 10 a violaciones a la autonomía sindical.

Por último, al final de las conclusiones, nos hemos permitido mencionar que, congruente con los compromisos internacionales que México ha asumido de manera soberana al ser miembro de la OIT en la reforma laboral, debería haber tomado en cuenta las incompatibilidades que existen entre los convenios fundamentales en materia de libertad sindical, números 87 y 98, con nuestra legislación laboral.

## II. LA OIT Y LA LIBERTAD SINDICAL

En los últimos años, en diversos foros internacionales y regionales, se viene manifestando con mayor insistencia la gran preocupación por el respeto de los derechos humanos fundamentales del individuo, entre los que se encuentra la libertad sindical, en el entendido de que el respeto de las libertades y los derechos humanos, es condición fundamental para la paz y el desarrollo social.

Consciente de este problema, y congruente con su cometido, la OIT, en su calidad de organismo especializado en cuestiones laborales y sociales, dentro del sistema de las Naciones Unidas, y el único en tener la característica de ser tripartito, acorde con su objetivo de promover el progreso social, desde su creación en 1919, viene otorgando una gran importancia a la promoción de los derechos humanos en el mundo del trabajo, en particular a la libertad sindical, y en consecuencia, al derecho de sindicación de trabajadores y empleadores, como condición necesaria para un desarrollo socioeconómico armonioso.

A este respecto, en la 85a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 1997, el director general señaló, en su informe dirigido a todos los Estados miembro, que los derechos fundamentales de la OIT deberían ser reconocidos universalmente como tales, y con carácter obligatorio, ya que revisten una importancia particular en el contexto de la mundialización pues son los instrumentos que permiten a los trabajadores, reivindicar la parte que les corresponde legítimamente del crecimiento económico generado por la liberación del comercio.<sup>1</sup>

En la pasada Cumbre Mundial de Desarrollo Social, en Copenhague, los jefes de Estado que participaron en la misma, convinieron que era necesario promover los convenios fundamentales de la OIT, entre los que se encuentran el Convenio 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; y, el Convenio 98, sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva.

Al respecto, Von Potobsky y Bartolomei señalan:

el reconocimiento del derecho de sindicación como uno de los derechos fundamentales se inscribe con toda naturalidad en el contexto de una organización tripartita, cuya representación del sector empleador y trabajador se realiza a través de las respectivas organizaciones profesionales.<sup>2</sup>

Como señala acertadamente Morgado:

El principio de libertad sindical y los derechos de asociación y de negociación colectiva, así como la cooperación, la colaboración y la participación están expresamente incorporados a la Constitución de la OIT, forman parte de los fines y objetivos de la Organización y

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo, *La actividad normativa de la OIT en la era de la mundialización. Memoria del director general a la 85ª reunión de la CIT*, Ginebra, 1997, p. 14.

<sup>2</sup> Von Potobsky, Geraldo W., y Bartolomei de la Cruz, Héctor G., *La Organización Internacional del Trabajo*, Buenos Aires, Astrea, 1990, p. 211.

constituyen principios fundamentales que deben inspirar la política de sus Estados Miembros.<sup>3</sup>

Si bien la Constitución de la OIT de 1919, consagra el principio de libertad sindical y la Declaración de Filadelfia de 1944, incorporada a la mencionada Constitución, se refiere al derecho de asociación y negociación colectiva, no fue, sino hasta 1948, hace más de 60 años, que se adoptó el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación número 87 (1948), y un año después, en 1949, el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva número 98.

Casi 30 años después de la creación de la OIT, después de la Segunda Guerra Mundial, y una vez que se dieron circunstancias favorables para su adopción, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó estos dos instrumentos fundamentales en materia de libertad sindical, que vienen a precisar el sentido y alcance de los principios consagrados en la Constitución antes señalados.

La acción normativa ha constituido, desde la creación de la OIT, en 1919, el medio privilegiado de promoción de la justicia social. La labor de la OIT en materia de adopción y aplicación de convenios y recomendaciones, implica para los Estados miembro una serie de procedimientos establecidos en la Constitución, o relacionados con ella; finalmente, es la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), a quien le corresponde adoptar los instrumentos, bajo la forma de convenio y/o recomendación, por una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados.

En relación con la naturaleza de las NIT, es de señalarse que, mientras los convenios crean obligaciones jurídicas una vez que son ratificados, las recomendaciones no están abiertas a ratificación, sino que complementan las disposiciones de los convenios y son pautas para orientar la acción legislativa, y las prácticas nacionales.

Conviene precisar que los convenios no tienen automáticamente fuerza para obligar, y sólo entran en vigor para un Estado mediante

<sup>3</sup> Morgado, Emilio, “El derecho de sindicación en América Latina”, en Remida Uriarte, Óscar y Ojeda Avilés, Antonio (coords.), *El derecho sindical en América Latina*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1995, p. 317.

el acto soberano de ratificaciones que conlleva para el país interesado dos obligaciones básicas, proceder a su aplicación y someterse a los procedimientos destinados a verificar la forma como se cumple con las disposiciones previstas en el convenio ratificado.

En cuanto a la primera obligación, en virtud del artículo 19, quinto párrafo, inciso d, de la Constitución de la OIT, el Estado que ratifica un convenio se compromete a adoptar “las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio”. La obligación no consiste únicamente en dar efectividad al convenio en la legislación, sino que comprende también la necesidad de asegurar su aplicación en la práctica.

Con relación a la segunda obligación, los países al ratificar un convenio, aceptan la supervisión de los órganos de control de la OIT respecto al cumplimiento de las disposiciones emanadas de tales instrumentos. Los órganos regulares de control de la OIT son:

- 1) La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), órgano técnico de control, que evalúa los informes que los gobiernos deben enviar periódicamente sobre la aplicación tanto en la legislación como en la práctica, de las disposiciones de los convenios ratificados; y
- 2) La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia (CACR), órgano tripartito que cada año durante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, ofrece en sus diferentes comisiones una oportunidad a los representantes gubernamentales, empleadores y trabajadores de examinar conjuntamente el modo en que los Estados desempeñan sus obligaciones establecidas en los convenios ratificados, basándose en el informe técnico elaborado previamente por la Comisión de Expertos.

El análisis de los informes de la CEACR en lo que concierne al cumplimiento de todos los convenios que han sido ratificado por los países miembros de la OIT, así como los informes del Comité de Libertad Sindical (CLS), órgano de control especial en materia a la que refiere su nombre, permite conocer el grado de cumplimiento de las obligaciones contempladas en tales instrumentos. Tratándose

del CLS, vale precisar que este órgano sólo se ocupa de los convenios en materia de libertad sindical, hayan sido o no ratificados por el país contra el que se presente una queja por violaciones a tales convenios.

La ratificación de un convenio es un acto soberano, y en consecuencia la OIT no puede obligar a un país a su validación, aunque se trate de un convenio fundamental en materia de libertad sindical; tomando en consideración esta afirmación, convendría conocer si existe algún mecanismo para que la OIT intervenga en caso de violaciones a los derechos de sindicación y negociación colectiva en relación con los países que no han ratificado los convenios correspondientes.

Al respecto, conviene mencionar que en la reunión en plenario de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1998, los Estados miembro, de manera tripartita, adoptaron el importante instrumento denominado Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, y se comprometieron, por el sólo hecho de ser miembros de la OIT, a respetar los principios de los ocho convenios fundamentales de esta, entre los que se encuentran los relativos a la libertad sindical números 87 y 98. Con base en la declaración de referencia, periódicamente el comité de seguimiento al cumplimiento de los ocho convenios fundamentales, contemplados en la declaración, solicita a los países que no hayan ratificado tales convenios o algunos de ellos, información sobre la manera como cumplen con los principios de los ocho convenios.

A mayor abundamiento, es importante destacar los procedimientos especiales en materia de libertad sindical, en particular el Comité de Libertad Sindical, órgano tripartito encargado de examinar quejas contra cualquier Estado miembro por violaciones a la libertad sindical, haya o no ratificado los convenios sobre derechos sindicales.

Para ello es importante que, además de analizar el alcance y contenido de los Convenios 87 y 98, y los informes de los órganos de control de la OIT, se tomen en cuenta los principios que han venido sentando, tanto la comisión de expertos, como el Comité de Libertad Sindical, los que han complementado y desarrollado el alcance de las normas de la OIT en materia de libertad sindical.

Sobre el particular, existen dos publicaciones básicas que contienen los principios de la comisión de expertos y del Comité de Libertad Sindical respectivamente, denominados: *Libertad sindical y negociación colectiva*, de 1994; y, *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, del consejo de administración de la OIT, de 2006.

No está por demás, señalar que ningún órgano de control de la OIT tiene facultades para interpretar en *stricto sensu* el alcance de las disposiciones de los convenios, actividad que le compete solamente a la Corte Internacional de la Haya. Lo que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical realizan, consiste en valorar si, a partir de las informaciones brindadas por los gobiernos y actores sociales, se cumple con las exigencias de las disposiciones de un determinado convenio, para lo cual, toman como referencia en múltiples ocasiones las propias decisiones y principios que tales órganos han aplicado en otros casos similares y que conforman una suerte de jurisprudencia, en cuanto al espíritu y alcance de las disposiciones de los convenios de la OIT, que evalúan.

### III. PROTECCIÓN A LA LIBERTAD SINDICAL COLECTIVA O AUTONOMÍA SINDICAL

Para el pleno logro del objetivo de las organizaciones profesionales, no basta con que el Estado garantice, en su legislación, solamente la protección de la libertad sindical individual, sino que es necesario también que la legislación permita, sin traba alguna, el libre ejercicio del ente colectivo ya constituido para organizarse, autogobernarse y ejercer con libertad sus actividades gremiales con autonomía.

Sin lugar a duda, corresponde al artículo 3o. del Convenio 87, ratificado por México en 1950, garantizar con meridiana claridad el libre funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y empleadores; para tal afecto, consagra cuatro derechos fundamentales: a) redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, b) elegir libremente a sus representantes, c) organizar su administración y sus actividades y d) formular su programa de acción,



en cuyo ejercicio legal las autoridades públicas deberán de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar o entorpecer tales derechos. Se estima importante mencionar que el artículo 8o. del convenio en comento dispone que, en el ejercicio de estos derechos, las organizaciones de trabajadores y empleadores, están obligadas a respetar la legalidad, pero precisando que la legislación nacional no debe menoscabar ni ser aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente convenio.

### 1. *Redacción de los estatutos y reglamentos administrativos*

La Comisión Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), órgano regular de control de la OIT, precisa en sus comentarios que, para garantizar el pleno cumplimiento del artículo 3o. de referencia, en relación con la redacción de los estatutos y reglamentos, la legislación nacional no debe ir más allá de regular cuestiones sólo de forma, y de ninguna manera pretender que se cumplan con determinadas exigencias. En cuanto a la aprobación de tales instrumentos por la autoridad competente, debe evitarse que esta facultad sea discrecional, pues se traduciría en la práctica a una autorización previa, situación contraria al derecho contemplado en el artículo 3o. del convenio y en consecuencia, a la autonomía sindical. *A contrario sensu*, las disposiciones jurídicas que no prevén las situaciones antes descritas en cuanto al contenido y aprobación, se consideran compatibles con el artículo 3o. del Convenio 87.

### 2. *Elección de los representantes*

El artículo 3o. del convenio contempla el derecho que tienen las organizaciones de trabajadores y empleadores con toda libertad de elegir a sus representantes, por lo que se les reconoce claramente la autonomía en este proceso; al respecto, la CEACR señala que,

las autoridades públicas deberían abstenerse de toda intervención que tienda a entorpecer el ejercicio de este derecho, ya sea en lo re-

lativo al desarrollo de las elecciones sindicales, a las condiciones de elegibilidad, a la reelección o a la destitución de los representantes.<sup>4</sup>

Si bien, el derecho de las organizaciones de elegir a sus representantes, está contemplado en la mayoría de las legislaciones nacionales, el contenido de este derecho varía en cuanto a su alcance; por una parte, se encuentran las disposiciones jurídicas generales, que señalan que corresponde a los estatutos de las organizaciones precisar la modalidad del proceso para designar a sus dirigentes, sin que la autoridad correspondiente intervenga o fiscalice dicho proceso, limitándose en todo caso, a promover el respeto a la autonomía de los miembros de la organización y el desarrollo democrático del procedimiento. En este contexto, la CEACR estima que este tipo de disposiciones no contravienen el principio de libre elección consagrado en el convenio que nos ocupa.

En cambio, existen en algunas legislaciones nacionales, disposiciones que van más allá del contenido descrito precedentemente, ya que prevén una reglamentación muy detallada para la elección de dirigentes de una organización, exigencia que se traduce en una fiscalización al proceso de selección, o expresamente contempla la intervención de la autoridad correspondiente durante la votación. Este tipo de disposiciones vulneran el principio de libertad de las organizaciones para elegir a sus representantes, y en consecuencia, son contrarias al multicitado artículo 3o. del convenio. (Informe del Comité de Libertad Sindical 278, caso 1512, párrafo 397, Guatemala).

### A. Condiciones de elegibilidad

La CEACR considera que, de manera general, son contrarias al artículo 3o. del convenio

las condiciones de elegibilidad que figuran con más frecuencia en las legislaciones nacionales, relativas a: la pertenencia a la profe-

<sup>4</sup> Organización Internacional de Trabajo, *Estudio general sobre la libertad sindical y negociación colectiva. Estudio de la comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, 81a. reunión de la CIT*, Ginebra, 1994, párrafo 112.

sión, la nacionalidad, la opinión o las actividades políticas y los antecedentes judiciales; en algunas legislaciones se incluyen asimismo cláusulas restrictivas o prohibitivas en lo relativo a la elección de dirigentes sindicales.<sup>5</sup>

Conviene mencionar que las cinco condiciones para elegir a dirigentes de organizaciones, señaladas en el párrafo anterior, y que están previstas en varias legislaciones nacionales, la CEACR precisa en cada una de ellas, su compatibilidad o no, con el contenido del artículo 3o. del Convenio 87; y, en algunos casos, hace referencia a ciertas legislaciones, cuyas disposiciones contravienen la libertad de elección, ya que debe corresponder a los mismos miembros de las organizaciones de trabajadores y empleadores, a través de sus estatutos, el establecimiento de tales condiciones, y no sea la ley o la autoridad, la que sustituya la voluntad de los miembros de una organización.

### *B. La pertenencia a la profesión o empresa*

En cuanto a la pertenencia a la profesión o empresa, la CEACR estima que son contrarias a la libertad de elección, prevista en el Convenio 87, “aquellas disposiciones que exigen de todos los candidatos a ocupar un cargo sindical que pertenezcan a la profesión, empresa o unidad de producción”,<sup>6</sup> por ejemplo los artículos 388 (l), c, y 432 (2), del Código Sustantivo del Trabajo de Colombia. Serían compatibles con lo contemplado en el artículo 3o. del convenio, si tal exigencia se aplicara de manera flexible, sólo para una proporción razonable de dirigentes.

### *C. La nacionalidad*

Por lo que hace a la nacionalidad, el requisito para poder ser elegido en un puesto de dirección sindical es poseer la nacionalidad del

<sup>5</sup> *Ibidem*, párrafo 116.

<sup>6</sup> *Ibidem*, párrafo 117.

país respectivo, está contemplado en un buen número de países, por ejemplo en México; el artículo 372, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo; en Colombia el artículo 384, del Código Sustantivo del Trabajo; en Ecuador el artículo 455, del Código del Trabajo; en Guatemala el artículo 223 inciso b, del Código de Trabajo, entre otros más. A juicio de la CEARC, este tipo de disposiciones rigurosas conllevan el riesgo de limitar el derecho libre de elección de sus representantes. En todo caso, como se señaló precedentemente, tal limitación podría estar prevista en los estatutos, cuyas disposiciones son la expresión de la voluntad de los trabajadores y empleadores de la respectiva organización.

A juicio de la comisión, “la legislación nacional debería permitir a los trabajadores extranjeros el acceso a las funciones como dirigente sindical, por lo menos tras haber transcurrido un período razonable de residencia en el país de acogida”.<sup>7</sup>

#### *D. Opiniones o actividades políticas*

En lo atinente a opiniones o actividades políticas, las disposiciones que impiden que, por tales motivos, ciertas personas no puedan desempeñar un puesto de representación; a criterio de la CEARC, esta limitación contraviene el derecho libre de elección de sus representantes, que deben tener los integrantes de organizaciones de trabajadores y empleadores, de conformidad con el artículo 3o. del convenio.

#### *E. Los antecedentes judiciales*

En algunas legislaciones los antecedentes judiciales son motivo de prohibición para desempeñar un puesto de elección de dirección en una organización. Al respecto, la CEARC señala que,

una condena por un acto que, por su índole, no pone en tela de juicio la integridad del interesado ni representa un riesgo verdadero

<sup>7</sup> *Ibidem*, párrafo 118.

para el ejercicio correcto de funciones sindicales no debe constituir un motivo de descalificación. Por consiguiente, toda legislación que establezca criterios de inhabilitación excesivamente amplios, por ejemplo, al definir comportamientos de manera general o enumerar exhaustivamente actos sin verdadera relación con las cualidades de integridad requeridas para desempeñar un mandato sindical, es incompatible con el Convenio.<sup>8</sup>

### *F. Prohibición de la reelección de dirigentes*

La prohibición de la reelección de dirigentes prevista en la ley, es contraria a la libre elección de los representantes de una organización. Como ya se mencionó, en todo caso que sean los propios agremiados de una organización a través de sus estatutos, los que contemplen tal limitación, y no sea la ley la que supla la voluntad de los mismos. En México, el artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prohíbe la reelección de los dirigentes sindicales, incumple con lo dispuesto en el artículo 3o. del Convenio 87.

### *3. Destitución de los dirigentes o de los órganos ejecutivos sindicales*

En lo referente a la destitución de los dirigentes o de los órganos ejecutivos sindicales, esta decisión corresponde solamente a los propios agremiados de una organización; o, como consecuencia de un debido proceso jurisdiccional, originado por la comisión de actos comprobados que justifiquen tal remoción. De lo contrario, si se trata de una decisión de la autoridad administrativa, de un decreto del Ejecutivo, o de una disposición jurídica, constituye a criterio de la CEACR, una clara injerencia al derecho de libre elección de los dirigentes de una organización consagrado en el multicitado artículo 3o. del convenio que nos ocupa.

<sup>8</sup> *Ibidem*, párrafo 120.

#### 4. *La administración de las organizaciones*

Un componente importante de la autonomía sindical lo conforma la administración de las organizaciones; al respecto, la CEA-CR precisa que,

El derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de organizar su administración al margen de toda intervención de las autoridades públicas comprende, en particular, la autonomía e independencia financieras y la protección de sus fondos y propiedades. Las legislaciones nacionales que, con el propósito de proteger los derechos de los afiliados y de garantizar las condiciones de una gestión sana y eficaz, exigen que los estatutos de los sindicatos contengan disposiciones relativas a las fuentes de sus recursos, su utilización, la gestión financiera interna o la transmisión de los bienes sindicales en caso de disolución, liquidación o fusión, e incluso las legislaciones que disponen un control exterior de los informes financieros de los sindicatos son, por regla general, compatibles con el Convenio.<sup>9</sup>

En cambio, tratándose de disposiciones legislativas, que atribuyen a las autoridades competentes facultades de fiscalización que sobrepasan las mencionadas, o cuando en cualquier momento pueden inspeccionar los libros de actas y contabilidad, y requerir la presentación de documentos financieros y de carácter patrimonial,<sup>10</sup> la CEACR estima que violan el derecho de las organizaciones a organizar su administración.

Conviene señalar la preocupación que se viene dando en algunos países en relación a la importancia de transparentar las actividades administrativas y financieras de los sindicatos; al respecto, el artículo 3o. del Convenio 87 prevé que las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen derecho a organizar su administración y sus actividades sin la intervención de las autoridades públicas que tienen a limitar ese derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

<sup>9</sup> *Ibidem*, párrafo 124.

<sup>10</sup> Artículo 54 de la Ley 19069, de 1991, sobre organizaciones sindicales y negociación colectiva, Chile.

Sin embargo, conviene señalar, lo que al respecto menciona la CEACR:

que no se atenta contra el derecho de las organizaciones de organizar su administración cuando, por ejemplo, los controles se limitan a presentar periódicamente informes financieros o si dichos controles se llevan a cabo cuando existan razones graves para suponer que las actividades de una organización son contrarias a sus estatutos, a la propia ley o cuando las verificaciones se limitan a casos excepcionales, por ejemplo para llevar a cabo una investigación a raíz de una reclamación o si se han presentado alegatos de malversación.<sup>11</sup>

#### *5. Inviolabilidad de los locales, de la correspondencia y de las comunicaciones*

Debe mencionarse que la Inviolabilidad de los locales, de la correspondencia y de las comunicaciones, constituye también un componente del derecho que tienen las organizaciones de organizar su administración; en consecuencia, las leyes y las autoridades, deben de respetar este principio, a menos, como señala la CEACR, que la legislación contemple excepciones cuando se trate de situaciones de carácter urgente o de orden público, que a juicio y requerimiento de la autoridad judicial, el registro de tales lugares aporten pruebas en un proceso por delito del orden común y se apegue al mandato judicial.

#### *6. Actividades y programas de acción*

Sin duda, que el componente fundamental que conforma la autonomía de las organizaciones profesionales consiste en llevar a cabo libremente sus actividades y programas de acción, con apego a la legalidad, como instrumentos indispensables para la consecución

<sup>11</sup> *Estudio General sobre la libertad sindical y negociación Colectiva, cit.*, párrafo 125.

ción de sus respectivos objetivos y defender los legítimos intereses de sus agremiados. Dentro de las actividades comprendidas a criterio de la CEACR, se encuentra:

el derecho de celebrar reuniones sindicales, el derecho de los dirigentes de tener acceso a los lugares de trabajo, mantener contactos con los miembros de la dirección, ciertas actividades políticas de las organizaciones, así como el derecho de huelga y, en términos más generales, toda actividad relativa a la defensa de los derechos de sus miembros.<sup>12</sup>

Es de precisarse que el derecho de huelga no se encuentra expresamente reconocido o denegado, ni en los convenios fundamentales en materia de libertad sindical números 87 y 98, ni en ningún otro instrumento jurídico de la OIT, aunque sí en varios instrumentos universales y regionales. En relación con este tema la CEACR ha expresado que

el derecho de huelga es mencionado en numerosas ocasiones en la parte del informe que contiene una descripción de la historia del problema de la libertad sindical e indica el examen del contexto de la legislación y de la práctica. También se menciona en las conclusiones y recomendaciones del informe, en relación con el caso particular de los funcionarios y de la conciliación voluntaria.<sup>13</sup>

Al no existir, en los instrumentos fundamentales, una disposición que consagrara de manera expresa el derecho de huelga, los órganos de supervisión y control de la OIT han emitido sus comentarios sobre el alcance y espíritu del artículo 3o. del Convenio 87.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical, órgano especial de control de la OIT en la materia, “afirmó el principio del derecho de huelga ya en su segunda reunión, celebrada en 1952, en la que declaró que es uno de los elementos esenciales del derecho sindical.”<sup>14</sup>

<sup>12</sup> *Ibidem*, párrafo 128.

<sup>13</sup> *Ibidem*, párrafo 142.

<sup>14</sup> *Ibidem*, párrafo 146.



## 7. Actividades políticas

Es válido precisar el grado de involucramiento de las organizaciones profesionales con los partidos políticos. En efecto, ciertas legislaciones contemplan una estrecha vinculación entre las organizaciones sindicales y el partido político en el poder,<sup>15</sup> otras normativas jurídicas prohíben otorgar recursos financieros de los sindicatos a partidos políticos o candidatos, y algunas disposiciones impiden toda actividad política a organizaciones sindicales.

La CEACR expresa una posición equilibrada y fundamentada a las situaciones extremas antes mencionadas, al argumentar que,

en los trabajos preparatorios del Convenio núm. 87 (31a. reunión, 1948, *Actas de las sesiones*, pp. 458 y 459), se había indicado que no cabe limitar estrictamente la acción de las organizaciones sindicales a la sola esfera profesional, dado que en la práctica la elección de una política general decidida por el Gobierno casi siempre tiene repercusiones en las condiciones de los asalariados (remuneración, vacaciones, condiciones de trabajo, marcha de la empresa, seguridad social, etc.). Esta relación resulta patente en el caso de la aplicación de una política económica nacional (por ejemplo, la incidencia de los programas de austeridad presupuestaria o de control de precios y salarios, o los efectos de una política de ajuste estructural, etc.), pero puede asimismo afectar concretamente a los trabajadores en el marco de opciones políticas o económicas más generales (como, por ejemplo, los acuerdos bilaterales o multilaterales de libre intercambio o la aplicación de las directivas que emanan de las instituciones financieras internacionales, etc.), e inclusive de decisiones que rebasan el ámbito de la soberanía nacional (por ejemplo, el traslado de empresas de un lugar a otro, cuyos efectos se repercuten sobre el empleo y los salarios).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> La Central de Trabajadores de Cuba reconoce la autoridad superior del Partido Comunista, sigue su política y desempeña sus actividades conforme a sus principios.

<sup>16</sup> *Estudio General sobre la libertad sindical y negociación Colectiva*, cit., párrafo 131.

A mayor abundamiento, la CEACR hace alusión a la resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1952 sobre la independencia del movimiento sindical, instrumento que dice:

cuando los sindicatos deciden, de conformidad con las leyes y con las costumbres en vigor en sus países respectivos y con la voluntad de sus miembros, establecer relaciones con partidos políticos o llevar a cabo una acción política conforme a la Constitución para favorecer la realización de sus objetivos económicos y sociales, estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país.<sup>17</sup>

En conclusión, tanto las legislaciones que vinculan estrechamente a los sindicatos con los partidos políticos, como las que prohíben toda actividad política son contrarias a la aplicación del convenio, a criterio de la CEACR.

### 8. *Libertad de representación o personería jurídica*

Cabe señalar lo establecido en el artículo 7o. del Convenio 87 en el sentido de que la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones, cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2o., 3o. y 4o. del convenio objeto de análisis.

El requerimiento a adquirir el derecho a la personalidad jurídica, que es un componente de la libertad sindical colectiva, presupone la existencia de la organización sindical. Sin la personalidad jurídica, el sindicato ya existente está limitado jurídicamente frente al Estado para llevar a cabo las actividades gremiales vinculadas con su objetivo o sus estatutos previstos en los convenios 87 y 98, tales como representar jurídicamente a sus agremiados,

<sup>17</sup> *Ibidem*, párrafo 132.

efectuar la negociación colectiva, ser interlocutor válido ante el Estado, y declarar la huelga.

De manera general, en América Latina, el acto por el que se adquiere la personalidad jurídica, es a través del registro administrativo otorgado por la autoridad del trabajo; como lo han reconocido los órganos de control de la OIT, la exigencia de ciertas formalidades para la constitución, y el registro ulterior de un sindicato no es contraria a la libertad sindical; en cambio, cuando las exigencias son excesivas y complejas, que se traducen en una facultad discrecional de la autoridad del trabajo. En ese caso, tal procedimiento es contrario al Convenio 87 y atenta contra la libertad sindical colectiva.

### *9. Libertad de suspensión y disolución*

El artículo 4o. del convenio de referencia, establece que las organizaciones de trabajadores y empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Al respecto, tal decisión no debe ser competencia de la autoridad administrativa, pues constituiría una forma de injerencia en las actividades que les competen a las propias organizaciones; esta decisión, en su caso, debe ser una atribución de la autoridad jurisdiccional.

### *10. Libertad de adherirse a federaciones, confederaciones y a organizaciones internacionales*

El artículo 5o. del mismo instrumento internacional señala que las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como afiliarse a las mismas; toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores.

#### IV. PROTECCIÓN AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS SINDICALES DE LOS TRABAJADORES Y SUS ORGANIZACIONES FRENTE A LOS EMPLEADORES

Cabe destacar que el Convenio 98 de la OIT, que complementa y permite la aplicación efectiva de los derechos sindicales contemplados en el Convenio 87, protege el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y sus organizaciones frente a los empleadores, contra todo acto de discriminación y de injerencia.

En efecto, en cuanto a actos de discriminación, el artículo 1o. de este convenio, en su primer párrafo, establece que los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación, tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con el empleo.

En su segundo párrafo, precisa que dicha protección deberá ejercerse especialmente, contra todo acto que tenga por objeto:

- a) Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato, o a la de dejar de ser miembro del mismo.
- b) Despedir a un trabajador, o perjudicarlo en cualquier otra forma, a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales, fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas del mismo.

Es válido destacar, que la consagración del derecho de asociación en varios instrumentos jurídicos universales, regionales y legislaciones nacionales, sería nugatoria, si no se garantiza el pleno ejercicio de este fundamental derecho contra actos de discriminación e injerencia antisindical por parte de los empleadores.

Por lo que respecta a actos de injerencia, de conformidad con el artículo 2o., primer párrafo, del mismo convenio, las organizaciones de trabajadores y empleadores, deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas, respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros en su constitución, funcionamiento o administración. Tales como los que fomenten la constitución de organizaciones de trabajadores impues-

tas por el empleador, o financien, o apoyen de otra forma a determinadas organizaciones de trabajadores, a fin de ejercer un control sobre las mismas.

## V. PROTECCIÓN ESPECIAL A DIRIGENTES SINDICALES O “FUERO SINDICAL”

Es de mencionarse que, en relación con el llamado fuero laboral, ni la OIT, ni sus órganos de control (Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones [CEACR] y Comité de Libertad Sindical [CLC]), ni tampoco los convenios 87 y 98 en materia de libertad sindical, se refieren al fuero sindical; esta expresión se contempla en algunas legislaciones de América Latina, al referirse a la protección de los dirigentes sindicales en el ejercicio de su actividad estrictamente sindical.

En cuanto al Convenio 98, el artículo 1o. hace mención de que los trabajadores deberán gozar de una adecuada protección contra todo acto de discriminación que menoscabe la libertad sindical en relación con su empleo. La CEACR, señala que la protección que se brinda a trabajadores y dirigentes sindicales, contra actos de discriminación antisindical, es un elemento esencial del derecho de sindicación, porque tales actos pueden dar lugar, en la práctica, a la negación de las garantías previstas en el Convenio 87.

En las legislaciones laborales de varios países, con mayor o menor amplitud, los trabajadores están protegidos contra actos de discriminación antisindical. Protección que no se contempla en otras legislaciones o se aplica a determinadas categorías de trabajadores, y que está claramente contemplada en el artículo 2o. del Convenio 98 de la OIT.

Debemos destacar que varias legislaciones laborales otorgan una protección especial a determinados miembros de una organización sindical; al respecto, Ermida Uriarte señala, que

Esta protección especial sindical a favor de dirigentes sindicales y que constituye un componente indispensable del derecho a la libertad sindical colectiva, pues de otra suerte sería ilusorio el ejercicio

de la actividad sindical, es conocida en la doctrina y en algunas legislaciones como “fuero sindical”, aunque también en América Latina recibe diferentes denominaciones. Esta figura ha sido definida como “el conjunto de medidas de protección del dirigente sindical y del militante sindical, que los pongan a cubierto de los perjuicios que puedan sufrir por su actuación y que posibiliten un desarrollo normal y eficaz de la actividad sindical.”<sup>18</sup>

El ámbito personal de protección del fuero sindical, varía en las legislaciones de América Latina, pues de manera general protege a los dirigentes sindicales; protección que, en algunos casos, comprende a los representantes de federaciones y confederaciones, representantes sindicales de la empresa y representantes libremente elegidos por los trabajadores cuando no existe sindicato.

Por ejemplo, el artículo 367 del Código de Trabajo de Costa Rica, prevé con meridiana claridad a quienes y por cuánto tiempo se les otorga estabilidad laboral, para garantizar la defensa del interés colectivo y autonomía en el ejercicio de las funciones sindicales, sin perjuicio de disposiciones más favorables, establecidas en virtud de convenciones colectivas de trabajo.

Hay que señalar que la estabilidad laboral y protección contra actos de discriminación antisindical e injerencia, de ninguna manera deberán interpretarse como inmunidad, en relación con las actividades o actos que se cometan más allá de las estrictamente gremiales y con apego a la legalidad.

Lamentablemente la autonomía sindical en las actividades de los sindicatos, sin injerencia de las autoridades, prevista en el Convenio 87, así como la protección o estabilidad laboral a dirigentes sindicales, ha dado lugar, en la práctica, a abusos en algunos países por parte de ciertos dirigentes sin escrúpulos, circunstancia que no debería descalificar las disposiciones de los convenios 87 y 98, ya que no es una práctica común.

La OIT, cuyo objetivo consiste en promover la justicia social, donde su actividad normativa está orientada al mejoramiento de las

<sup>18</sup> Ermida Uriarte, Óscar y Apud Verdier, I. M., *Sindicatos en libertad sindical*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1985, p. 49.

condiciones de trabajo y de vida de la clase trabajadora, por lo que carece de facultades para elaborar una norma vinculante, relativa a las obligaciones a cargo de los dirigentes sindicales.

Al respecto, debe mencionarse lo previsto en el artículo 337 del Código del Trabajo de Costa Rica, en el sentido de que,

Corresponderá al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social llevar a cabo, por medio de la Oficina de Sindicatos del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, la más estricta vigilancia sobre las organizaciones sociales, con el exclusivo propósito de que éstas funcionen ajustadas a las prescripciones de ley.

Con base en la anterior disposición, estimamos que los patrones, o los propios trabajadores sindicalizados, podrían recurrir ante el Ministerio de Trabajo para denunciar tales abusos.

En consecuencia, deberían ser los países, a través de sus legislaciones, en materia de actividad de inspección y de los órganos jurisdiccionales en materia laboral, los que se ocupen de regular, vigilar y pronunciarse sobre tales obligaciones, a fin de evitar abusos, ya que los órganos de control de la OIT antes mencionados, no tienen mandato para pronunciarse sobre este tipo de situaciones.

Por lo que respecta a la presentación de una queja, por parte de los empleadores ante el Comité de Libertad Sindical, sólo lo pueden hacer, si se suscitan actos de discriminación antisindical contra dirigentes patronales por parte del Estado, o por actos de injerencia por parte de un sindicato y sus dirigentes contra el patrón; en cuyo caso, la queja se presenta contra el gobierno respectivo, ya que es el responsable de hacer cumplir las disposiciones de los convenios fundamentales, en este caso, por violación del artículo 2o. del Convenio 98.

## VI. EL CASO DE MÉXICO

### 1. *La autonomía sindical prevista en el Convenio 87 y la legislación laboral mexicana*

#### *A. Derecho de sindicación*

La fracción XVI, del apartado A, del artículo 123 de la Constitución, punto de partida del desarrollo de una amplia gama de derechos sociales, y primero a nivel mundial, establece el derecho individual, tanto de obreros como empresarios, para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.

Néstor De Buen destaca el contenido individualista de este concepto constitucional, y que está a tono con la mayoría de las declaraciones de derechos sociales contenidas en los documentos elaborados en este siglo, partiendo de la misma Constitución mexicana, siguiendo con la de Weimar, la de la República española y las que se pusieron en vigor a partir de la Segunda Guerra Mundial.

#### *B. Autonomía sindical*

Por su parte, las organizaciones sindicales, en el ejercicio de su autonomía sindical, tienen los siguientes derechos colectivos, al tenor de la Ley Federal del Trabajo (LFT en adelante):

- Redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y actividades, así como formular su programa de acción (artículo 359).
- Formar federaciones y confederaciones, y retirarse de ellas (artículos 381 y 382).
- No pueden ser disueltos, ni suspendidos o cancelados sus registros por vía administrativa (artículo 370).
- Representar a sus miembros y defender los intereses individuales que corresponda.



- Se prohíbe a los patrones intervenir en cualquier forma en el régimen interno del sindicato (artículo 133).

Podemos destacar que desde el punto de vista legislativo, de conformidad con las disposiciones antes transcritas, la LFT, de manera general cumple con las exigencias sustantivas relativas a la autonomía de las organizaciones consagradas en el Convenio 87, aunque con ciertas incompatibilidades.

Específicamente el artículo 359 de la LFT, contempla con toda claridad los cuatro derechos fundamentales consagrados en el artículo 3o. del Convenio en referencia, aunque como veremos más adelante, con algunas limitaciones en la propia legislación, y con ciertas dificultades en la aplicación de tales derechos fundamentales.

Al respecto, resulta pertinente mencionar el comentario, que en relación al artículo 359 de la LFT, formula el doctor Néstor De Buen, al señalar que esta disposición,

expresa de manera rotunda el principio de autonomía sindical. Esta autonomía, sin embargo, no debe confundirse con la soberanía, que es propia de los Estados. La eficacia de la autonomía sindical es, sin embargo, muy relativa, ya que las autoridades registrales se reservan el derecho de crítica a los estatutos sindicales y el de reconocimiento de los dirigentes a través de la toma de nota.<sup>19</sup>

A fin de tener una visión general de la conformidad de las disposiciones de la LFT en materia de autonomía sindical, más allá de las normas expresamente señaladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), como contrarias al convenio, tomaremos en cuenta los componentes y comentarios de dicho órgano de control de la OIT, mencionados en el apartado II del presente trabajo, sobre la protección a la libertad sindical colectiva o autonomía sindical.

En cuanto a la redacción de los estatutos, el artículo 371 de la LFT, contempla una amplia lista del contenido que deberán incluir tales instrumentos, siendo algunas cláusulas muy detallistas. En re-

<sup>19</sup> De Buen, Néstor, *Recopilación de normas laborales comentadas*, México, Porrúa, 2002, pp. 110 y 111.

lación con esta disposición, estimamos conveniente transcribir el comentario de Néstor De Buen, en el sentido de que

...es, tal vez, la disposición más representativa de limitaciones a la autonomía sindical. Es claro que determina la forma de los estatutos, esto es, los temas que deben quedar regulados y no la forma de regularlos. Pero sin duda invade un terreno que debería ser de la exclusiva responsabilidad de los propios sindicatos....<sup>20</sup>

Por lo que respecta a la elección de los representantes, como señalamos en el apartado II de este trabajo, existen legislaciones nacionales que, congruentes con el contenido del principio de libertad de elección de dirigentes de las organizaciones profesionales, consagrado en el artículo 3o. del convenio, señalan expresamente que, corresponde a las propias organizaciones, a través de sus estatutos, precisar la modalidad del proceso para llevar a cabo la elección de sus dirigentes, sin que la autoridad correspondiente intervenga para tal propósito.

En cambio, otras legislaciones nacionales contemplan disposiciones que prevén una reglamentación bastante detallada para elegir a dirigentes de una organización, exigencia que corresponde a una fiscalización de la autoridad administrativa en el proceso de selección de representantes, y que son contrarias, según la CEACR, a la autonomía sindical.

A este respecto, la CEACR precisa que las condiciones de elegibilidad que con más frecuencia están previstas en las legislaciones nacionales, tienen que ver con la pertenencia a la profesión, nacionalidad, opinión o actividades políticas; los antecedentes judiciales y cláusulas restrictivas o prohibitorias en cuanto a la reelección de dirigentes sindicales.

Conviene destacar que la reforma laboral publicada el 30 de noviembre de 2012, en el artículo 371, fracción IX establece que, en el procedimiento para la elección de la directiva y número de miembros, salvaguardando el libre ejercicio del voto con las modalidades que acuerde la asamblea general, de votación indirecta y secreta o

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 114.

votación directa y secreta; al respecto, el Comité de Libertad Sindical señala, que “la imposición por vía legislativa del voto directo, secreto y universal para elegir a los dirigentes sindicales no plantea problemas de conformidad con los principios de la libertad sindical”.<sup>21</sup>

Con este principio, el comité está favoreciendo el pleno respeto a la libre voluntad, expresada por los trabajadores sindicalizados para ejercer el derecho de elección de sus dirigentes, sin estar expuestos a presiones.

En lo concerniente a la pertenencia a la profesión, opinión o actividades políticas y antecedentes judiciales, la LFT no contempla disposición alguna que limite a una persona ser electa como dirigente sindical por tales condiciones; en ese sentido, nuestra legislación respeta la autonomía sindical a ese respecto.

No obstante lo anterior, por lo que hace a la nacionalidad, el artículo 372 de la LFT, fracción II, prohíbe expresamente a los extranjeros, formar parte de la directiva de los sindicatos, disposición que viene siendo objeto de señalamiento por parte de la CEACR desde hace numerosas décadas, como violatoria del derecho de libertad de los trabajadores de elegir a sus representantes, y en consecuencia, contraria al artículo 3o. del Convenio 87.

En cuanto a la prohibición a los extranjeros, de formar parte de la directiva de los sindicatos, prevista en la LFT, en su informe adoptado en 2010 (publicado en 2011), la CEACR hace la siguiente observación: *a)* la comisión toma nota de que el Gobierno no se refiere a esta cuestión en su memoria, *b)* la comisión subraya que debería permitirse a los trabajadores extranjeros el acceso a las funciones como dirigente sindical, por lo menos tras haber transcurrido un período razonable de residencia en el país de acogida, y *c)* la comisión pide al gobierno que tenga en cuenta el principio mencionado en el marco de una futura modificación de la LFT y que la mantenga informada al respecto en su próxima memoria.

Sobre la reelección de dirigentes sindicales, la CEACR, en su informe adoptado en 2010 (publicado en 2011), desde hace numerosas décadas, viene señalando como contrario a la autonomía sindi-

<sup>21</sup> Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, 4a. ed., párrafo 398, 2006.

cal, la prohibición de reelección dentro de los sindicatos (artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado). En su comentario anterior, la comisión pidió al gobierno que modificara el artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el sentido de que, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de ponerla, de conformidad con el convenio y la práctica de la OIT actual. La comisión toma nota de que el gobierno informa que, aún cuando no ha sido modificada la legislación de referencia, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje aplica la jurisprudencia mencionada, lo que significa que, mediante la práctica se dan efecto a las disposiciones del convenio, toda vez que la jurisprudencia que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales del país. En estas condiciones, teniendo en cuenta que se prevé una reforma de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la comisión pide al gobierno que estudie la posibilidad de modificar el artículo 75 en el sentido de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, a efectos de ponerlo en conformidad con el convenio y la práctica de la OIT actual.

Respecto al derecho de organizar su administración y sus actividades, si bien el artículo 133, fracción V, de la LFT prohíbe a los patrones intervenir en cualquier forma en el régimen interno de los sindicatos, no contempla una disposición en tales términos tratándose de las autoridades administrativas; en efecto, el artículo 377, fracción I de la LFT prevé como obligaciones de los sindicatos, proporcionar los informes que le soliciten las autoridades del trabajo, siempre que se refiera exclusivamente a su actuación como sindicatos. Al respecto, vale precisar que se trata de una disposición, cuya redacción es laxa y podría dar lugar a requerimientos fiscalizadores y arbitrarios, contrarios a la autonomía sindical.

Debemos remarcar que la reforma a la LFT, aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de noviembre de 2012, en el artículo 373, amplía, precisa y enfatiza la obligación general contemplada en la versión anterior de la ley, en el sentido de que

La directiva de los sindicatos, en los términos que establezcan sus estatutos, deberá rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. La rendición de cuentas incluirá la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino. La obligación a que se refiere el párrafo anterior no es dispensable.

En todo momento, cualquier trabajador tendrá el derecho de solicitar información a la directiva, sobre la administración del patrimonio del sindicato.

En caso de que los trabajadores no hubieren recibido la información sobre la administración del patrimonio sindical, o estimen la existencia de irregularidades en la gestión de los fondos sindicales, podrán acudir a las instancias y procedimientos internos, previstos en los respectivos estatutos, en términos del artículo 371, fracción XIII, de esta Ley.

De no existir dichos procedimientos o si agotados éstos, no se proporciona la información o las aclaraciones correspondientes, podrán tramitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, el cumplimiento de dichas obligaciones.

El ejercicio de las acciones a que se refiere el párrafo anterior, por ningún motivo implicará la pérdida de derechos sindicales, ni será causa para la expulsión o separación del trabajador inconforme.

Al respecto, como ya se mencionó en el apartado correspondiente, la CEACR menciona: “que no se atenta contra el derecho de las organizaciones de organizar su administración cuando, por ejemplo, los controles se limitan a presentar periódicamente informes financieros...”<sup>22</sup>

Con este enfoque, lo que pretende la comisión de expertos consiste en propiciar que las aportaciones de los trabajadores sindicalizados tengan un adecuado manejo, consecuente con los objetivos del propio sindicato y que no se deje a los intereses personales de su dirigencia, sobre todo, tratándose de organizaciones sindicales corporativas, que adolecen muchas de ellas de una auténtica transparencia sindical, como se presentan, lamentablemente, varios casos en nuestro país.

<sup>22</sup> *Estudio General sobre la libertad sindical y negociación Colectiva*, cit., párrafo 125.

En cuanto al derecho de los sindicatos de representar a sus miembros y defender los intereses individuales que corresponda, como componentes de las actividades y programa de acción, conviene destacar el comentario de Néstor De Buen relativo a la contradicción que existe entre los artículos 374 y 692 de la LFT; en efecto, si bien el artículo 374, fracción III, señala que los sindicatos, legalmente constituidos, son personas morales y tienen capacidad para defender ante todas las autoridades sus derechos, y ejercer las acciones correspondientes, el artículo 692, fracción IV, prevé que los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de haber quedado registrada la directiva del sindicato. Al respecto, el acertado comentario de Néstor De Buen, señala que “la fracción IV es una disposición que juega, a larga distancia, con el riguroso control que el Estado ejerce, gracias a la misma ley, sobre los sindicatos”.<sup>23</sup>

Por lo que respecta al derecho de huelga, considerado por el órganos de control de la OIT, como integrante del derecho de los sindicatos de llevar a cabo sus actividades y programa de acción, como se menciona en el apartado VI del presente trabajo, cuestión que ha sido objeto de debates en los propios órganos de control, por el sector empresarial y algunos gobiernos miembros de la OIT; este derecho fundamental está consagrado en México en el artículo 123, fracción XVII, de nuestra Constitución; y reglamentado en el título VIII de la LFT.

El complejo tema del involucramiento de las organizaciones sindicales en actividades políticas, es tratado con cautela por la CEACR, al señalar los extremos de tal participación, y pronunciarse por una postura equilibrada y fundamentada a este respecto, como se señala en la parte VII del presente trabajo.

En efecto, por una parte señala aquellas legislaciones cuyo vínculo, de las organizaciones sindicales, con el partido en el poder es estrecho; las que prohíben que los sindicatos donen recursos financieros a partidos políticos, y/o a candidatos; y por último, las le-

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 243.

gislaciones que no permiten que los sindicatos participen en toda actividad política.

La CEACR expresa acertadamente que se debería limitar de manera estricta la acción de las organizaciones sindicales al ámbito puramente profesional, ya que en la práctica, la adopción de una política pública, por gobierno en turno, puede afectar situaciones económicas y sociales que repercuten en las condiciones de trabajo de los asalariados.

Con el ánimo de brindar una posición equilibrada y congruente con los objetivos de los sindicatos, la CEACR fundamenta sus comentarios en lo señalado en la resolución sobre la independencia del movimiento sindical, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1952, en la que se precisa que, si las organizaciones sindicales toman la decisión de relacionarse con algún partido político, apegándose a la legalidad y a las costumbres del país respectivo, como una expresión de la voluntad de sus miembros, y con el propósito de defender sus objetivos económicos y sociales, este vínculo no debe ser, de tal naturaleza, que menoscabe los objetivos ya señalados, en detrimento de sus agremiados.

Por lo que respecta a México, si bien la legislación laboral no incurre en ninguno de los extremos mencionados anteriormente, cabe señalar que en la práctica, el corporativismo sindical, que se viene dando particularmente en las principales centrales sindicales y en un buen número de organizaciones sindicales del sector público, propicia en varios casos, el establecimiento de compromisos políticos y electorales en aras de lograr prebendas de poder y cuotas de puestos de elección en detrimento de un compromiso, a fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus agremiados.

Sobre la libertad de representación o personería jurídica, nos remitimos a la contradicción que existe entre los artículos 374 y 692 de la LFT, en relación con los derechos de los sindicatos de representar a sus miembros y defender los intereses individuales que correspondan, como componentes de las actividades y programa de acción de los sindicatos.

En lo relativo a la imposibilidad de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan ser disueltas, y suspendidas

o cancelados sus registros por vía administrativa (artículo 370), así como al derecho de los sindicatos de formar federaciones y confederaciones, y/o retirarse de ellas (artículos 381 y 382), las disposiciones correspondientes de referencia se ajustan a las exigencias del Convenio 87.

## *2. La protección de los derechos sindicales frente a los empleadores prevista en el Convenio 98 y la legislación laboral mexicana*

El Convenio 98 complementa y permite una efectiva aplicación del Convenio 87, ya que tiene como objetivo, proteger el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y sus organizaciones frente a los empleadores, contra todo acto de discriminación e injerencia; además, promueve la negociación colectiva. De nada, o de muy poco hubiese servido la adopción del Convenio 87, si los importantes derechos consagrados en tal instrumento, no estuvieran a salvo en su aplicación por una adecuada protección.

El artículo 1o. primer párrafo, establece que “los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con el empleo”.

En el segundo párrafo precisa, que dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato, o dejar de ser miembro del mismo.

Despedir a un trabajador, o perjudicarlo en cualquier otra forma, a causa de su afiliación sindical o participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo, o con el consentimiento del empleador durante las horas de trabajo.

La CEACR destaca la importancia de tal disposición, al señalar:

la protección que se brinda a los trabajadores y a los dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical es un elemento esencial del derecho de sindicación porque tales actos pue-



den dar lugar en la práctica a la negación de las garantías previstas en el Convenio núm. 87.<sup>24</sup>

De conformidad con el primer párrafo, del artículo 2o.:

las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

En el segundo párrafo se describen, a manera de ejemplo, determinados actos de injerencia como los que tienden a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar a estas organizaciones bajo el control de un empleador u organización de empleadores.

Conviene destacar que, a pesar de la importancia y trascendencia que tiene el Convenio 98 para garantizar el libre ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y sus dirigentes, México forma parte de los pocos países miembros de la OIT que no lo han ratificado.

Al parecer, el principal motivo que se esgrime para tal negativa, tiene que ver con la exigencia contemplada en el segundo párrafo, antes transcrito, del artículo 1o. del convenio, en relación con la cláusula de exclusión de ingreso y por separación, prevista en el artículo 395 de la LFT, misma que puede formar parte de un contrato colectivo, si así lo deciden los sindicatos y empresas.

Conviene remarcar que, un avance trascendente en materia de libertad sindical se concretó, al quedar derogado el artículo 395 con la reforma laboral publicada el 30 de noviembre de 2012, ya que la inclusión de dicha cláusula ha constituido un significativo componente para el corporativismo sindical mexicano, al estar contemplada en un gran número de contratos colectivos, misma

<sup>24</sup> *Ibidem*, párrafo 132.

que atenta, a todas luces, contra el principio de libertad sindical positivo y negativo, previstos en la Constitución Política Mexicana y en el Convenio 87 ratificado por el país.

### *La legislación laboral mexicana*

En cuanto a la protección contra actos de discriminación sindical prevista en el Convenio 98, del artículo 123, fracción XXII constitucional, prevé que el patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación y/o sindicato, o tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario.

Por lo que hace a la protección contra actos de injerencia prevista en el artículo 2o. del convenio, la fracción V, del artículo 133 de la LFT, prohíbe de manera general a los patrones, intervenir en cualquier forma en el régimen interno del sindicato; a su vez, la fracción IV del mismo artículo, prohíbe a los patrones obligar a los trabajadores por coacción o por cualquier otro medio, a afiliarse o retirarse del sindicato o agrupación a la que pertenezcan; o, a que voten por determinada candidatura.

Hay que resaltar que, como ya se mencionó en el presente trabajo, la evaluación del cumplimiento de un convenio de la OIT por la CEACR, sólo procede si dicho instrumento ha sido ratificado por el país concernido, por lo que México no es objeto de evaluación en cuanto al cumplimiento del Convenio 98 por el órgano de control de referencia, al no haber sido suscrito.

No obstante, con fundamento en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento de 1998, todos los Estados, por el sólo hecho de ser miembros de la OIT, se comprometieron a respetar los principios de los ocho convenios fundamentales de la OIT, entre los que se encuentra el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva de 1949, en relación a que el gobierno debe rendir la información, que al respecto, le solicite el comité de expertos, creado para tal efecto.

Asimismo, el Comité de Libertad Sindical (CLS), órgano tripartito de la OIT constituido en 1951, está facultado para que, de conformidad con un procedimiento especial, analice y se pronuncie en relación con las quejas que, por violaciones a los convenios en materia de libertad sindical, presenten las organizaciones de trabajadores y empleadores contra los gobiernos, ya sea que se hayan ratificado, o no.

Por lo que respecta al CLS, como veremos en el siguiente apartado, se han presentado varias quejas de diferentes organizaciones sindicales contra el gobierno de México por violaciones a derechos contemplados en el referido convenio 98.

### *3. Quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical contra México por violaciones a los Convenios 87 y 98*

Si bien el incumplimiento de las exigencias de los convenios 87 y 98, de la OIT, no es significativa; no obstante, el número de quejas presentadas ante el CLS por alegadas violaciones en la práctica a las disposiciones de los convenios referidos, constituyen un muestreo preocupante de lo que sucede en la aplicación de tales instrumentos. Al respecto, con el propósito de ofrecer un panorama parcial de tales violaciones, en particular en lo que concierne a la autonomía sindical y a actos de injerencia, hemos elaborado una relación del número de quejas y la naturaleza y número de los alegatos que se han presentado ante el Comité de Libertad Sindical (CLS), contra el gobierno de México, de 2000 a 2012, la que se anexa al presente trabajo.

Durante un período de, poco más de 11 años, se han presentado ante el CLS, contra el gobierno mexicano, 30 quejas por diferentes organizaciones sindicales (nacionales e internacionales), cuya naturaleza de los alegatos (que ascienden a 63 aproximadamente), versan sobre violaciones a diversos derechos consagrados, tanto en el Convenio 87, ratificado por el país; así como, en el Convenio 98, aún sin ratificar por México.

Cabe señalar que la cifra de 30 quejas presentadas contra el gobierno de México parecería reducida, comparada, por ejemplo,

con la cifra de quejas de varios países de América Latina, entre ellos Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica, Perú, entre otros, cuyo número supera el promedio de las presentadas contra nuestro país; al respecto, conviene señalar que esta situación no corresponde con la frecuencia de violaciones a los convenios en materia de libertad sindical que acontecen en la práctica. Algunas explicaciones de tal situación, podrían ser que ciertas centrales sindicales y sindicatos, particularmente del sector público que no recurren al mecanismo de queja ante el CLS, para no entrar en conflicto, a nivel internacional, con el gobierno. En otros casos, por desconocimiento de dicho procedimiento, y/o por falta de credibilidad de las instancias internacionales.

Las quejas referidas han sido presentadas por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), Federación Sindical Mundial (FSM), Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FITIM), Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC); por sindicatos de diferentes instituciones públicas, tales como, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la industria nuclear, Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Sistema de Transporte Colectivo, entre otras; así como por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, y por diferentes organizaciones sindicales nacionales y estatales, pertenecientes a diversas ramas de actividad.

En lo que toca a la naturaleza de los alegatos, comprendidos en el anexo referido, se han agrupado en diferentes categorías, o tipos de agravios, siguiendo los derechos violados contemplados en los Convenios 87 y 98, y principios considerados por los órganos de control de la OIT como indispensables para el ejercicio de la libertad sindical.

Hay que precisar que el Convenio 87 protege el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y empleadores frente al Estado, ya sea que se trate de legislaciones o actos de las autoridades competentes, contrarias a tal instrumento; en cambio, el Convenio

98, protege el ejercicio de tales derechos frente a los empleadores, así como los de las organizaciones de trabajadores, con respecto a las organizaciones de empleadores y viceversa, de conformidad con el artículo 2o., de este convenio.

Comenzaremos por mencionar que, en cuanto al tema central del presente trabajo referido a la autonomía sindical, el total de los diferentes tipos de alegatos identificados en las 30 quejas, con base a la relación anexa de las 63 violaciones alegadas, 10 corresponden a los principios emanados del artículo 3o. del Convenio 87, y 18 diferentes tipos de agravios tienen que ver con la protección a los trabajadores y sus representantes, contemplada en el artículo 2o. del Convenio 98.

En cuanto a los diez diferentes alegatos identificados como contrarios a la autonomía sindical, conforme a los principios del Convenio 87, se identificaron los siguientes casos: *a)* tres alegatos sobre injerencia en la redacción de estatutos y reglamentos, *b)* una negativa de inscripción de una directiva, *c)* una negativa a otorgar personería gremial, *d)* dos allanamientos de domicilio sindical, *e)* un caso de restricciones excesivas para el ejercicio de huelga, y *f)* dos rompimientos violentos de huelga con represión.

Sobre los 18 actos de injerencia por parte de las empresas, comprendidos en los alegatos, y contrarios al artículo 2o. del Convenio 98, las violaciones de los querellantes tienen que ver con: *a)* un caso de coerción antisindical, *b)* siete alegatos de injerencia en elecciones, *c)* tres casos de congelamiento de cuotas sindicales, *d)* tres alegatos de coacción a trabajadores para que renuncien a su afiliación sindical, *e)* un caso de fomento de un sindicato paralelo, *f)* un alegato sobre injerencia en la administración sindical, y *g)* dos casos de desconocimiento del comité ejecutivo.

Los demás grupos de tipos de alegatos, se relacionan con siete casos que versan sobre la afiliación sindical contemplada en el Convenio 87 entre los que se identifican seis negativas de inscripción de un sindicato, y una negativa a reconocer a otro; 12 alegatos refieren diferentes tipos de discriminación antisindical; seis casos versan sobre negativas a negociar colectivamente, y dos alegatos mencionan restricciones a la libertad sindical en legislaciones.

Debemos destacar que se identificaron ocho lamentables casos que atentaron a la seguridad e integridad de las personas, y que tienen que ver con un asesinato, una amenaza de muerte, tres arrestos y tres agresiones físicas, graves violaciones a las libertades civiles de las personas que impiden el libre ejercicio de los derechos sindicales.

Una vez que la queja es admitida, previa verificación de cumplimiento de requisitos mínimos por el Servicio de Libertad Sindical de la OIT, el CLS, que se reúne tres veces al año, procede al examen de los alegatos, la respectiva respuesta del gobierno, y teniendo como referencias el contenido y alcance de los convenios en materia de libertad sindical objeto de las quejas, así como los principios que sobre la materia vienen emitiendo, tanto la CEACR como el propio CLS en relación a otros casos similares; este último elabora sus conclusiones y recomendaciones, mismas que se hacen del conocimiento del gobierno correspondiente, para ser tomadas en consideración y superar las respectivas violaciones comprendidas en dichos alegatos.

Finalmente, el prestigio y respeto del que goza el CLS por los Estados miembro casi en su totalidad, situación que propicia que sus decisiones sean acogidas y cumplidas por un buen número de gobiernos concernidos; para el caso de México no ha sido la excepción, ya que ha contribuido a superar las violaciones señaladas en los alegatos y, reconocidas por el CLS, en un porcentaje aceptable.

## VII. CONCLUSIONES

En el presente trabajo pretendimos dar una visión de los componentes básicos de la autonomía sindical desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo a partir del contenido y alcance de los convenios 87 y 98; así como los principios, que al respecto vienen estableciendo la CEACR, órgano regular de control, en cuanto al cumplimiento de los convenios que han sido ratificados por los países miembros de la OIT, así como del Comité de Libertad Sindical (CLS), órgano de control especial.

En diversos foros internacionales y regionales se viene manifestando la gran preocupación por el respeto de los derechos hu-

manos fundamentales del individuo, entre los que se encuentra la libertad sindical, en el entendido de que el respeto de las libertades y derechos humanos, es condición fundamental para la paz y desarrollo social.

Consciente de este problema, y congruente con su cometido, la OIT, desde su creación en 1919, viene otorgando una gran importancia a la promoción de los derechos humanos en el mundo del trabajo, en particular a la libertad sindical y, en consecuencia, al derecho de sindicación de trabajadores y empleadores, como condición necesaria para un desarrollo socioeconómico armonioso.

Si bien, la Constitución de la OIT, de 1919, consagra el principio de libertad sindical y la Declaración de Filadelfia de 1944, se refiere al derecho de asociación y negociación colectiva, no fue sino hasta 1948 (hace más de 60 años), que se adoptó el Convenio 87, y un año después, el Convenio 98.

Los convenios no tienen fuerza de obligar, y sólo entran en vigor para un Estado si son ratificados, acto que implica para el país dos obligaciones: *a*) proceder a su aplicación, y *b*) someterse a los procedimientos de los órganos de control, a fin de verificar la forma como se cumple con las disposiciones del convenio ratificado.

El análisis de los informes de la CEACR, en cuanto al cumplimiento de los convenios que han sido ratificados, así como los del CLS, permiten conocer el grado de cumplimiento de tales instrumentos; en cuanto al CLS, sólo se ocupa de los convenios en materia de libertad sindical, hayan sido o no ratificados por el país contra el que se presente una queja por violaciones a dichos convenios.

Los informes de la CEACR del CLS toman en cuenta los principios que ambos han venido sentando, mismos que han complementado y desarrollado el alcance de las convenios de la OIT en materia de libertad sindical.

Ningún órgano de control de la OIT está facultado para interpretar en *stricto sensu* el alcance de las disposiciones de los convenios, actividad que le compete solamente a la Corte Internacional de la Haya.

La CEACR y el CLS sólo valoran su grado de cumplimiento a partir de las informaciones brindadas por los gobiernos y los acto-

res sociales, para lo cual, toman como referencia las propias decisiones y principios que han aplicado en otros casos similares.

Para el pleno logro del objetivo de las organizaciones profesionales no basta con que el Estado garantice en su legislación solamente la protección de la libertad sindical individual, sino que es necesario también, que esta permita el libre ejercicio del ente colectivo ya constituido para organizarse, autogobernarse y ejercer con libertad sus actividades gremiales con plena autonomía.

El artículo 3o. del Convenio 87, ratificado por México en 1950, garantiza el libre funcionamiento de las organizaciones de trabajadores y empleadores; a tal efecto, consagra cuatro derechos fundamentales: 1) redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, 2) elegir libremente a sus representantes, 3) organizar su administración, y 4) sus actividades y formular su programa de acción, en cuyo ejercicio legal las autoridades públicas deberán de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar o entorpecer esos derechos.

La CEACR precisa que, para garantizar el pleno cumplimiento del artículo 3o. en referencia, relacionado con la redacción de los estatutos y reglamentos, la legislación nacional no debe ir más allá de regular cuestiones sólo de forma.

Respecto al derecho de elegir libremente a sus representantes, la CEACR señala que las autoridades públicas deberían abstenerse de toda intervención que tienda a entorpecer el ejercicio de este derecho; aunque, a fin de garantizar la libre voluntad de los trabajadores sindicalizados de elegir a sus representantes, el Comité de Libertad Sindical señala que el voto directo, secreto y universal previsto en la legislación, no plantea problemas con la libertad sindical. Al respecto, el artículo 371, fracción IX de la reforma laboral aprobada, se apega, casi en su totalidad, a dicho principio.

La CEACR considera que, de manera general, son contrarias al artículo 3o. del convenio, las condiciones de elegibilidad, relativas a la pertenencia a una profesión, nacionalidad, opinión o actividades políticas; los antecedentes judiciales y la prohibición de la reelección de dirigentes sindicales.

Por lo que hace a la nacionalidad, para poder ser elegido dirigente sindical, la exigencia de poseer la ciudadanía del país respectivo,



conlleva el riesgo de limitar el derecho libre de elección de sus representantes.

La prohibición de la reelección de dirigentes prevista en la ley, es contraria a la libre elección de los representantes de una organización; en todo caso, deben ser los propios agremiados, a través de sus estatutos, los que determinen tal limitación, y no sea la ley la que supla la voluntad de los mismos.

Sobre la libre administración de las organizaciones, las legislaciones que permiten a las autoridades fiscalizar, inspeccionar los libros de contabilidad y requerir documentos financieros, violan, según la CEACR este derecho; en cambio, si la legislación se limita a prever que se presenten periódicamente informes financieros a sus agremiados, señala que, en ese sentido no se atenta contra la libre administración de los sindicatos ; al respecto, el artículo 373 de la reforma laboral aprobada se encuentra en la misma línea de tal principio.

Con el derecho de las organizaciones profesionales de realizar libremente sus actividades y programas de acción, con apego a la legalidad, para la consecución de sus objetivos gremiales, éstas a criterio de la CEACR son: *a)* celebración de reuniones sindicales, *b)* acceso de los dirigentes a los lugares de trabajo, *c)* mantener contactos con la dirección, ciertas actividades políticas, *d)* defensa de los derechos de sus miembros, y *e)* derecho de huelga.

Por las actividades políticas, la CEACR expresa que, no cabe limitar estrictamente la acción de las organizaciones sindicales a la sola esfera profesional, dado que en la práctica, la adopción de una política gubernamental, casi siempre tiene repercusiones socio-económicas en las condiciones de los asalariados.

La resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1952, sobre la independencia del movimiento sindical, señala que, cuando los sindicatos deciden, con la voluntad de sus miembros, establecer relaciones con partidos políticos para el logro de sus objetivos socio-económicos, estas, no deben comprometer la continuidad para el logro de los mismos.

Acerca de la adquisición de la personalidad jurídica, con el fin de que las organizaciones puedan llevar a cabo las actividades

gremiales vinculadas con su objetivo y estatutos, cuando las exigencias son excesivas y complejas, que consistan en una facultad discrecional de la autoridad, tal procedimiento es contrario al Convenio 87, y atenta contra la libertad sindical colectiva.

El Convenio 98 complementa y permite la aplicación efectiva de los derechos sindicales previstos en el Convenio 87, y protege el ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y sus organizaciones frente a los empleadores contra todo acto de discriminación e injerencia.

La estabilidad laboral, y la protección contra actos de discriminación antisindical y de injerencia, derecho denominado en algunos países como “fuero laboral”, no deberían interpretarse como inmunidad, en relación con las actividades o actos que se cometan, más allá de las estrictamente gremiales, y con apego a la legalidad.

De conformidad con las disposiciones de la LFT, de manera general se cumple con las exigencias relativas a la autonomía de las organizaciones consagradas en el Convenio 87, salvo algunas excepciones.

El artículo 359 de la LFT contempla los cuatro derechos fundamentales consagrados en el artículo 3o. del Convenio 87, aunque con algunas limitaciones en la propia legislación, y con ciertas dificultades en la aplicación de tales derechos.

A fin de tener una visión general de la conformidad de las disposiciones de la LFT en cuanto a la autonomía sindical, tomaremos en cuenta los componentes de la misma, señalados por la CEACR y sus comentarios.

En cuanto a la redacción de los estatutos, el artículo 371 de la LFT contempla una amplia lista del contenido que deberán incluir tales instrumentos, siendo algunas cláusulas muy detallistas, invadiendo atribuciones que deberían corresponder a los propios sindicatos.

Por lo que respecta a la elección de los representantes, la CEACR precisa que las condiciones de elegibilidad, que con más frecuencia están previstas en las legislaciones nacionales, son: la pertenencia a la profesión, nacionalidad, opinión o actividades políticas, antecedentes judiciales y, prohibición a la reelección de dirigentes sindicales.

En relación con la nacionalidad, el artículo 372, fracción II, de la LFT, prohíbe a los extranjeros formar parte de la directiva, mismo que la CEACR viene señalando como contraria a la libertad de los trabajadores de elegir a sus representantes.

En cuanto a tal prohibición, la CEACR subraya que debería permitirse a los trabajadores extranjeros el acceso a las funciones como dirigentes sindicales, por lo menos después de un período razonable de residencia en el país de acogida.

Por lo que respecta a la reelección de dirigentes sindicales, prevista en el artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la CEACR lo señala como contrario a la autonomía sindical, y pide al gobierno que lo modifique en el sentido de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación al derecho de organizar su administración y sus actividades, si bien el artículo 133, fracción V, de la LFT, prohíbe a patrones intervenir en cualquier forma en el régimen interno de los sindicatos, no obstante, en cuanto a las autoridades administrativas, no existe ninguna disposición al respecto. En cambio, el artículo 377, fracción I, de la LFT prevé que los sindicatos proporcionen los informes que les soliciten las autoridades del trabajo, disposición, cuya redacción es laxa, y podría dar lugar a requerimientos fiscalizadores y arbitrarios, contrarios a la autonomía sindical.

En cuanto a los derechos de los sindicatos, de representar a sus miembros y defender sus intereses, se da una contradicción entre los artículos 374 y 692 de la LFT; en efecto, el artículo 374, fracción III, señala que los sindicatos legalmente constituidos son personas morales y tienen capacidad para defender ante todas las autoridades sus derechos; por otro lado, el artículo 692, fracción IV, prevé que los representantes de los sindicatos acrediten su personalidad con la certificación que les extienda la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

El involucramiento de los sindicatos en actividades políticas es tratado con cautela por la CEACR al señalar los extremos de tal participación, y pronunciarse por una postura equilibrada y fundamentada; por una parte, señala aquellas legislaciones cuyo vínculo de las organizaciones sindicales con el partido en el poder es estrecho; las que prohíben que los sindicatos donen recursos financie-

ros a partidos políticos y/o candidatos; y, las legislaciones que no permiten que los sindicatos participen en toda actividad política.

Por lo que respecta a México, si bien la LFT no incurre en ninguno de los extremos antes mencionados, en la práctica, el corporativismo sindical que se da en algunos sectores sindicales, propicia, en ocasiones, el establecimiento de compromisos políticos a fin de lograr prebendas de poder y puestos de elección, situación que pone en riesgo priorizar el compromiso en beneficio de sus agremiados.

A pesar de la importancia y trascendencia que tiene el Convenio 98, para garantizar el libre ejercicio de los derechos sindicales de los trabajadores y sus dirigentes, México forma parte de los pocos países que no lo ha ratificado.

Al parecer, el principal motivo que existía para tal negativa, tenía que ver con la exigencia del artículo 1o., segundo párrafo del convenio, en relación con la cláusula de exclusión sindical, prevista en el artículo 395 de la LFT, misma que al haber quedado derogada por la reforma laboral, publicada en noviembre de 2012, ya no tiene validez el argumento antes señalado.

La derogación de la cláusula de exclusión sindical ha constituido un trascendental avance en materia de libertad sindical para el país, ya que atenta contra el principio de libertad sindical positivo y negativo, previstos en la Constitución mexicana y el Convenio 87 ratificado por México.

Si bien, el incumplimiento de las exigencias de los convenios 87 y 98, no es muy numeroso en la legislación laboral del país; el número de quejas presentadas ante el CLS por alegadas violaciones en la práctica a las disposiciones de los convenios referidos, constituyen un muestreo preocupante de lo que sucede en la aplicación de tales instrumentos.

Durante el período (poco más de 11 años), se han presentado ante el CLS, contra el gobierno mexicano, 30 quejas por diferentes organizaciones sindicales, internacionales y nacionales, cuya naturaleza (de los 63 alegatos), versan sobre violaciones a diversos derechos consagrados en los convenios referidos en el párrafo anterior.

Del total de los 63 alegatos identificados en las 30 quejas, 10 violan la autonomía sindical, de conformidad con el artículo 3o. del Convenio 87, y 18 son contrarios a la protección de los trabajadores y sus representantes, con base el artículo 2o. del Convenio 98.

En cuanto a los 10 alegatos contrarios a la autonomía sindical, se identificaron tres sobre injerencia en la redacción de estatutos; una negativa de inscripción de una directiva; una negativa a otorgar personería gremial; dos allanamientos de domicilio sindical; un caso de restricciones en el ejercicio de huelga; y dos rompimientos violentos de huelga con represión.

De los 18 actos de injerencia por parte de las empresas, existe un caso de coerción antisindical; siete de injerencia en elecciones; tres de congelamiento de cuotas sindicales; tres de coacción a trabajadores para que renuncien a su afiliación sindical; uno de fomento de un sindicato paralelo; un alegato sobre injerencia en la administración sindical; y dos casos de desconocimiento del comité ejecutivo.

Por último, se identificaron ocho casos de atentados contra la seguridad e integridad de las personas, relativos a un asesinato, una amenaza de muerte, tres arrestos y tres agresiones físicas, graves violaciones a las libertades civiles de las personas que impiden el libre ejercicio de los derechos sindicales.

Congruente con los compromisos internacionales que México de manera soberana, ha adquirido como miembro de la OIT, y al haber ratificado el Convenio 87, la propuesta de reforma laboral que se presente y sea aprobada por el Congreso de la Unión, debería tomar en cuenta las derogaciones, modificaciones y adiciones correspondientes, a fin de superar las incompatibilidades de nuestra legislación con las exigencias y el pleno cumplimiento de los Convenios 87 y 98.

Al respecto, se mencionan las siguientes disposiciones contrarias a la autonomía sindical:

- Artículo 372, fracción II, de la LFT, que prohíbe a los extranjeros formar parte de la directiva de los sindicatos; violatorio del derecho de libertad de los trabajadores de elegir a sus representantes.

- Artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que prohíbe la reelección de dirigentes sindicales; contrario a la autonomía sindical.
- Artículo 692, fracción IV, de la LFT, que prevé que los representantes de los sindicatos acrediten su personalidad con la certificación que les extienda la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; ya que, es contradictorio con el artículo 374, fracción III, que señala que los sindicatos legalmente constituidos son personas morales y tienen capacidad para defender ante todas las autoridades sus derechos.
- El artículo 377, fracción I, del de la LFT, que prevé que los sindicatos proporcionen los informes que les soliciten las autoridades del trabajo, disposición cuya redacción es laxa, y podría dar lugar a requerimientos fiscalizadores y arbitrarios, contrarios a la autonomía sindical.
- Otras propuestas que ya se han planteado y que valdría la pena retomarlas serían:
- El establecimiento del voto secreto y universal, con el objeto de garantizar la voluntad de los trabajadores en la elección de sus dirigentes y en otras votaciones,
- La creación de un registro público de sindicatos, estatutos, y comité directivo, para evitar que las autoridades se reserven el derecho de crítica a los estatutos y el de reconocimiento de los dirigentes a través de la toma de nota.
- La supresión del artículo 395, de la LFT, que prevé que la cláusula de exclusión sindical pueda formar parte de un contrato colectivo, por ser contraria al derecho de libre asociación positivo y negativo, y en consecuencia a la Constitución mexicana, y al Convenio 87.

Por último, se deberían tomar en cuenta otras disposiciones contempladas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incompatibles con el Convenio 87 (véase informe de la CEACR de 2010).

## VIII. ANEXO DOCUMENTAL

Relación de quejas presentadas contra México: quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical por tipo de alegatos y frecuencia. Marzo de 2000 a marzo de 2012.

TIPO DE ALEGATOS/FRECUENCIA	
1. Afiliación sindical	
Negativa de inscripción de un sindicato	6
Negarse a reconocer a un sindicato	1
Total	7
2. Autonomía sindical	
Negativa de Inscripción de una directiva	1
Injerencia en la redacción de estatutos y reglamentos	3
Negativa a otorgar personería gremial	1
Allanamiento de domicilio sindical	2
Restricciones excesivas para el ejercicio de huelga	1
Rompimiento violento de huelga/ Represión	2
Total	10
3. Discriminación antisindical	
Despido de dirigentes	2
Acoso y hostigamiento sindical	1
Despidos de afiliados	8
Denuncia penal contra dirigentes y/o trabajadores	1
Total	12
4. Actos de injerencia	
Coerción antisindical	1
Injerencia en elecciones	7

Congelamiento de cuotas sindicales	3
Coaccionar a trabajadores para que renuncien a su afiliación sindical	3
Fomento de un sindicato paralelo	1
Injerencia en la administración sindical	1
Desconocimiento del comité ejecutivo	2
Total	18
5. Negociación colectiva	
Negativa a negociar colectivamente	6
Total	6
6. Restricciones a la libertad sindical por actos legislativos	
Legislación y proyectos legislativos contrarios a la libertad sindical	2
Total	2
7. Seguridad e integridad de las personas	
Asesinatos	1
Amenazas	1
Arrestos	3
Agresiones físicas	3
Total	8
Total de tipos de alegatos	63

FUENTE: Informes del Comité de Libertad Sindical, marzo de 2000 a 2012.