

Análisis histórico jurisprudencial del *principio de libertad sindical*. Dos criterios relacionados con los trabajadores al servicio del Estado

Arturo G. Larios Díaz*

Introducción

En los tiempos actuales, en nuestro país y en el mundo se procesan –de manera vertiginosa– cambios importantes en el terreno de las instituciones jurídicas. En este sentido, en el transcurso de los años recientes, el sistema jurídico mexicano ha ido experimentando constantes modificaciones, con la cuales se tiende a lograr la satisfacción justa y equilibrada de las diversas necesidades sociales. Como es sabido, el tema de los derechos humanos en absoluto escapa a esta dinámica, en la que incluso se ha logrado la extensión de las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para conocer de asuntos laborales, como aconteció con la Reforma constitucional del 11 de junio de 2011, en la que, por otro lado, se conservaron sus limitantes en tanto se trate de asuntos de carácter electoral o jurisdiccional.

En tal contexto, se hace necesario estar atentos del desenvolvimiento de algunas instituciones de *derecho social* que resultan de suma importancia, por cuanto a que implican derechos humanos y son trascendentes para la tutela de los sectores para los que están destinadas. En este caso se encuentra el *principio de libertad sindical*, factor indispensable para que el trabajador en lo individual –o como grupo– cuente con las opciones de integrarse o no al cuerpo de las organizaciones sindicales que protejan el cúmulo de prerrogativas que le asisten, por el hecho de prestar un trabajo personal subordinado.

En el presente comentario se ha considerado necesario ventilar algunos antecedentes históricos de la forma de organización de los trabajadores y de la *libertad sindical* en el mundo, así como su evolución en México, para tener la perspectiva del tratamiento de que este principio fue objeto desde el punto de vista legal. Ello, respecto de un sector laboral específico, el de los trabajadores al servicio del Estado, lo que hizo que dicho principio fuera prácticamente nulo; finalmente, se habrá de observar cómo dos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya en la novena época del *Semanario Judicial de la Federación*, fueron producidos en sentido contrario a la letra del texto legal,

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

para dar paso a la materialización de la *libertad sindical* entre los trabajadores al servicio del Estado, principio que, por cierto, había sido consagrado con mucha anterioridad en un instrumento internacional suscrito por México.

I. Antecedentes universales

Si la apreciamos en su esencia, la *libertad sindical* constituye un principio encaminado a proteger el derecho que tienen los trabajadores para asociarse con la finalidad de defender sus intereses, para integrarse a una organización sindical ya establecida o a otra diversa, cuando existan dos o más en el centro de trabajo en el que laboran, o bien, para abstenerse de formar parte de agrupación alguna; del mismo modo, esta libertad implica que las organizaciones de trabajadores desarrollen sus actividades sin sujeción de ningún tipo a los patrones o a las autoridades. Sin *libertad sindical* no es posible concebir el desenvolvimiento de la vida cotidiana de los trabajadores, ni de sus organizaciones.

Una visión más completa de esta figura se logra al considerar, por ejemplo, el final de la añeja forma de producción artesanal, la cual imperó por largo tiempo y que fue modificada de manera drástica por la potencialidad de los novedosos sistemas mecánicos para producir en serie, lo que trajo aparejada la supresión de las organizaciones gremiales. En efecto, con esta dinámica de producción industrial llegaron nuevas formas de organización entre los trabajadores, con lo que se dejaron ver los primeros esbozos de sindicato. A pesar de los aires liberales que caracterizaron a la Revolución francesa, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, no garantizó la libertad general de asociación;¹ lo que resultó evidente es que el nuevo régimen francés, para frenar las aspiraciones de mejoría del *factor trabajo*, utilizó con eficacia tres instrumentos jurídicos: la conocida Ley Chapellier que negaba a los trabajadores el derecho a la sindicalización y a la huelga; el Código Penal que reprimía los actos que, *a pretexto de obtener condiciones de trabajo y salarios justos*, interrumpieran el normal desarrollo de la economía, y, finalmente, el Código Civil que permitía contratar mano de obra bajo las reglas del arrendamiento, con lo que los patrones podían imponer extenuantes jornadas de trabajo, salarios reducidos y crueles sanciones, entre otras inhumanas condiciones. Además, esta legislación no distinguió respecto de la edad o sexo de los contratados, con base en el principio de la *igualdad de todos los individuos*, situación que obviamente repercutió respecto del trabajo de las mujeres y de los niños.² En este contexto, las organizaciones de trabajadores no tuvieron lugar en las sociedades europeas de finales del siglo XVIII e inicios del XIX, y aquellas que llegaron a operar, de alguna manera, lo hicieron precariamente y entre las sombras de la clandestinidad.

En 1824, Inglaterra eliminó por vez primera de su legislación el delito de coalición, al abrogarse las Combination Acts, de 1799 y 1800; sin embargo, no fue sino hasta después del voto sobre la Ley de Sindicatos Profesionales, en 1871 (*Trade Unions*), que las organizaciones sindicales adquirieron legalidad plena.

¹ Cf. José Manuel Lastra Lastra, "Libertad sindical", en *Nuevo diccionario jurídico mexicano*. 4a. ed. México, Porrúa / UNAM, 2001, t. I-O, p. 2400.

² Cf. José Dávalos, *Derecho del trabajo I*. 4a. ed. México, Porrúa, 1992, p. 7.

Por otra parte, en Francia, con la promulgación de la Ley del 25 de mayo de 1864, se suprimieron los delitos de coalición y de huelga; además, los numerales 414 y 415 del Código Penal fueron abrogados y sustituidos por un nuevo texto en el que se definieron los delitos en contra de la libertad de trabajo. En 1866 Bélgica siguió similares pasos, Alemania en 1869, Austria en 1870, los Países Bajos en 1872 e Italia en 1890. En los albores del siglo XX, los delitos de coalición y de huelga habrían desaparecido de la legislación penal de la mayoría de los países occidentales.³

Sin las restricciones impuestas por la ley, el sindicato se extendió como una forma viable de organización de los trabajadores para la defensa de sus derechos; con él surgió, asimismo, la figura de la *libertad sindical*, a la cual se le puede ver como un *derecho natural del ser humano*, toda vez que encuentra sus bases sobre los lazos naturales que existen entre los miembros de una misma profesión u oficio, y que su esencia es de corte individual. Esta libertad es invocada también para fundar una organización, esto es, un sindicato; asimismo, para incorporarse a él, si ya está fundado; también para abstenerse de pertenecer a alguno; o bien para abandonarlo o para integrarse a otro diverso. Así, la *libertad sindical* se convirtió en una manifestación de la libertad individual, un complemento de esa libertad individual de los trabajadores. En ejercicio de la libertad individual se da, entonces, la creación de un ente de carácter colectivo, con una personalidad distinta de la de los miembros o individuos que la componen: el sindicato. Este grupo, en sus orígenes, es resultado de la iniciativa individual de sus integrantes, pero después sus creadores son sustituidos en gran parte: la organización permanece, mientras que sus miembros y dirigentes transitan. La *libertad sindical* tiene como sujeto al individuo, pero también al sindicato. No se debe perder de vista que entre ambos sujetos pueden surgir conflictos: la historia de los movimientos sindicales presenta variados ejemplos de antagonismo entre el individuo y el ente colectivo. Se debe recalcar que en forma paralela al individuo y a su interés individual permanece el ente colectivo y los intereses que son desarrollados por la profesión.⁴

Es importante tener presente, además, otra importante faceta de la *libertad sindical*, esto es, la que hace posible que el ente colectivo que representa a los trabajadores y defiende sus intereses pueda diseñar un conjunto de reglas para normar su vida interna; establecer una estructura jerarquizada que facilite su funcionamiento y crear mecanismos para elegir a sus dirigentes, adoptar decisiones y manifestar sus posiciones en la lucha por alcanzar sus conquistas frente a las autoridades y a la sociedad en su conjunto. Todo lo anterior, sin que exista injerencia de ninguna índole por parte de los patrones o de los agentes gubernamentales.

II. Antecedentes nacionales

En el caso de México, se debe tener en cuenta que el Gobierno del presidente Benito Juárez, en 1870, impulsó la promulgación del Código Civil y del Código

³ Cf. J. M. Lastra Lastra, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 2401.

⁴ Cf. *ibid.*, pp. 2400-2401.

Penal, también conocido como Código Martínez de Castro. En el primer ordenamiento, de manera apenas perceptible, se intentó dignificar el trabajo, pues en alguna de sus disposiciones se puntualizó que la prestación de servicios no podía ser equiparada al contrato de arrendamiento, ya que el hombre no era igual a una cosa.⁵ Aun así, las condiciones laborales en el país no presentaron mejoría alguna. Más aún, por lo que toca a la segunda de estas legislaciones, el Código Penal, haciendo eco en forma tardía de lo que había sucedido en Europa, sancionó en su texto algunas conductas en las que podrían incurrir los trabajadores, en determinado momento, al demandar mejoras en sus condiciones de vida, de tal forma que el artículo 922, del capítulo XI, referido a la asonada o motín-tumulto, y el artículo 925, que tipificaba los delitos *contra la industria y comercio*, señalaron respectivamente:

[...] cuando una reunión pública de tres o más personas que, aun cuando se forme con un fin lícito, degenera en tumulto y turbe la tranquilidad o el reposo de los habitantes, con gritos, riñas y otros desordenes, serán castigados los delinquentes... y a los que formen un tumulto o motín o empleen de otro modo la violencia física o moral, con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo.⁶

Este tipo de normas, sumadas a otras circunstancias *de facto*, dieron por resultado, en los siguientes años, un clima a modo para el control de las autoridades y muy poco favorable a los intereses de los trabajadores, lo cual fue asumido por el presidente Porfirio Díaz –bajo la orientación del *positivismo* y asesorado por un importante grupo de funcionarios conocidos como *los científicos*–, como un costo que habría que pagar si es que el país aspiraba al desarrollo y consolidación del desarrollo industrial. Sin embargo, a pesar de que se diera una especie de *vacío legislativo* con relación a la existencia de los sindicatos, se hizo sentir de todas maneras la acción colectiva de los trabajadores con la presencia de diversas asociaciones, entre las que destacaron el llamado Círculo de Obreros, creado en 1872; la Confederación de Asociaciones de Trabajadores de los Estados Unidos Mexicanos, fundada en 1876; la Orden Suprema de Empleados Ferrocarrileros Mexicanos; la Sociedad de Hermanos Calderos Mexicanos y la Liga Mexicana de Empleados de Ferrocarril, así como la Unión Liberal Humanidad y el Gran Círculo de Obreros Libres, las cuales cobraron notoriedad en los primeros años del siglo XX, por ser las que protagonizaron las significativas huelgas de Cananea, Sonora, y Río Blanco, Veracruz, respectivamente.⁷

⁵ Cf. J. Dávalos, *op.cit.*, *supra* nota 2, p. 58.

⁶ Cf. J. M. Lastra Lastra, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 2403.

⁷ Cf. José Manuel Lastra Lastra, "El sindicalismo en México", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. México, vol. XIV, 2002, pp. 37-38.

III. El principio de *libertad sindical* en la Constitución de 1917 y en el plano legal

Al estallar la Revolución mexicana en 1910 se luchó en diferentes frentes de batalla por la conquista del *sufragio efectivo* y la *no reelección*. Sin embargo, esta exigencia de carácter político —que condujo finalmente al derrocamiento del general Díaz, después de permanecer cerca de 30 años en el poder, y al ascenso a la presidencia de la República de Francisco I. Madero— estuvo acompañada de otras importantes demandas sociales, como las que pugnaban por reivindicar las condiciones de vida de la clase trabajadora en nuestro país. Madero, una vez en el poder, dispuso la creación de un Departamento del Trabajo, mientras que, por su parte, algunos trabajadores de la ciudad de México establecen una organización sindical que cobró trascendencia durante el conflicto armado, conocida como la Casa del Obrero Mundial. Después de diversos acontecimientos de carácter político y militar, en 1917 los diputados al Congreso Constituyente celebrado ese año, después de acalorados debates, incorporaron de manera novedosa al texto constitucional diversas disposiciones para proteger a los trabajadores; entre otras figuras, fueron incluidas el descanso hebdomadario, la jornada de trabajo de ocho horas, las vacaciones, la huelga y el derecho a asociarse, el cual también alcanzó a los hombres del capital. En efecto, el artículo 123 constitucional habría de presentar en cuanto a su fracción XVI el siguiente contenido: “Tanto obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera”.

Cabe recordar que, en principio, el propio artículo 123 dejó para las entidades federativas, a la vez que para la Federación, la facultad de legislar respecto de las cuestiones laborales, sin embargo, hacia finales de los años veintes, el gobierno de la República, encabezado por el presidente Emilio Portes Gil, sopesó la conveniencia de *federalizar* la materia. Sin embargo, al promulgarse la Ley Federal del Trabajo, en 1931, su texto presentó algunas peculiaridades, toda vez que, por una parte, estaba incluido el principio de la *libertad sindical*, contemplado por el texto de la Constitución, pero, por la otra, se daba cabida a una figura controvertida conocida como *cláusula de exclusión*. Efectivamente, la Ley Federal del Trabajo reguló, por primera ocasión, las cláusulas de exclusión de las que se ocupó en diversos numerales el artículo 49, en donde se señalaba que:

La cláusula por virtud de la cual el patrón se obligue a no admitir como trabajadores sino a quienes estén sindicalizados, es lícita en los contratos colectivos de trabajo. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en favor de los sindicalizados, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato contratante y que ya presten sus servicios en la empresa en el momento de celebrarse el contrato.

Por otra parte, el capítulo XVIII, título cuarto, “De los sindicatos”, en donde al establecerse facultades para formar sindicatos, encontramos la garantía de la *libertad sindical*, la cual viene a ser el género del derecho que nos ocupa, que a la letra dice: “Artículo 234. Se reconoce a los trabajadores y a los patrones el

derecho de formar sindicatos, sin que haya autorización previa. A nadie se puede obligar a formar parte de un sindicato o a no formar parte de él”.

El artículo 236, por su lado, encierra de manera específica la cláusula de exclusión por separación, al señalar lo siguiente: “Los sindicatos de trabajadores tienen derecho de pedir y obtener del patrón, la separación del trabajo, de sus miembros que renuncien o sean despedidos del sindicato, cuando en el contrato respectivo exista la cláusula de exclusión”.

Más adelante, la nueva Ley Federal del Trabajo, de 1970, también habría de regular las cláusulas de exclusión, pero con algunas variantes, es decir, las dos cláusulas se encuentran contenidas en un mismo artículo, a diferencia de la Ley de 1931, que la contenía en los preceptos 49 y 236: título séptimo, “De las relaciones colectivas de trabajo”, capítulo III, “Contrato colectivo de trabajo”:

Artículo 395. En el contrato colectivo podrá establecerse que el patrón admitirá exclusivamente como trabajadores a quienes sean miembros del sindicato contratante. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en su favor, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato y que ya presten sus servicios en la empresa o establecimiento con anterioridad a la fecha en que el sindicato solicite la celebración o revisión del contrato colectivo y la inclusión en él de la cláusula de exclusión. Podrá también establecerse que el patrón separa del trabajo a los miembros que renuncien o sean expulsados del sindicato contratante.

Este artículo ofrece, en su primera parte, lo referente a lo que se conoce como *cláusula de ingreso o de preferencia sindical*, con lo que se establece un derecho en favor de la organización sindical y una obligación a cargo del patrón, lo que deriva en la aceptación del patrón respecto del trabajador que propone el sindicato, con exclusión de cualquier otro. Con esta cláusula se abre la posibilidad de establecer una relación jurídica entre el trabajador y el patrón. De acuerdo con la definición legal, la relación entre el patrón y el sindicato era preexistente.

La segunda parte del artículo contiene la *cláusula de exclusión por separación*, y se observa como posibilidad que se pacte en el contrato colectivo. De este modo, consiste en la obligación de los patrones de separar al trabajador que renuncie o sea expulsado del sindicato. Los efectos de esta cláusula son los de extinguir el vínculo jurídico dado entre el trabajador, el sindicato y el patrón.⁸

IV. Los trabajadores al servicio del Estado

Por lo que hace a los trabajadores al servicio del Estado, en un principio se había concebido la inclusión de su régimen laboral en el texto de la propia Ley Federal del Trabajo. No obstante, hubo opiniones que consideraron que si bien los tra-

⁸ Cf. María Carmen Macías Vázquez, “Antecedentes históricos de la cláusula de exclusión”, en Patricia Kurczyn y María Carmen Macías Vázquez, coords., *Libertad sindical: cláusula de exclusión*. México, UNAM / Porrúa, 2002, pp. 76-79.

bajadores que laboraban para el Estado guardaban las mismas condiciones que los trabajadores en general, el brindarles todos los beneficios contenidos en el artículo 123 constitucional podría propiciar, en un momento dado, el posible entorpecimiento del servicio público, la paralización de servicios importantes, la exposición innecesaria de programas gubernamentales, etcétera. De esta forma, el trabajo de los burócratas quedó circunscrito a un ámbito de ambigüedad, toda vez que la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 2, dispuso que las relaciones entre el Estado y sus servidores habrían de ser regidas por las normas del servicio civil que para tal efecto fuesen expedidas.

Posteriormente, durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas, en 1938, cobraría forma una incipiente regulación del trabajo burocrático. Al respecto, se aprobó el llamado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que fueron reconocidos sus derechos y su antigüedad, además de establecerse un tribunal para resolver las controversias que pudieran suscitarse en su relación con el Estado. Habría que tomar en cuenta que si bien en 1936 se había creado la Confederación de Trabajadores de México —en un franco desplazamiento de la Confederación Regional Obrera Mexicana, en su momento sostén del *callismo*—, como una central de sindicatos orientada formalmente a velar por los derechos laborales de sus agremiados, los trabajadores en general, en 1939, en otra vertiente, habría de fundarse —con el aglutinamiento de los sindicatos de diversas dependencias gubernamentales— la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), con el propósito de representar y defender los derechos de los trabajadores pertenecientes a la burocracia. Para 1941, en el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho, se publicó un segundo estatuto de similares características que el primero, pero poco después, en 1947, durante el periodo presidencial encabezado por el licenciado Miguel Alemán, el Congreso de la Unión aprobaría un proyecto de reformas y adiciones al propio estatuto, derivado de los problemas que originaba la aplicación del anterior. Puede afirmarse que dicho estatuto, en sus diferentes versiones, fue señalado siempre como un instrumento, a todas luces, inconstitucional.

En 1960, una iniciativa del presidente Adolfo López Mateos propuso la adición de un Apartado “B” al artículo 123 constitucional para que en él quedaran comprendidos los derechos sociales de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales. En la respectiva exposición de motivos se consideró que estos trabajadores no habían alcanzado el beneficio de todas las garantías sociales que el artículo 123 establecía para los demás miembros de la clase trabajadora; no obstante, en este caso, habría que tomar en cuenta que la vinculación jurídica de los servidores públicos con respecto del Estado era de naturaleza diversa de aquella que relacionaba a los trabajadores en general con sus correspondientes patrones, toda vez que los primeros laboraban para instituciones cuyo objetivo era la consecución del interés general, mientras que los segundos trabajaban para empresas cuya finalidad primordial era la obtención de lucro. Más adelante, en diciembre de 1963, se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional.

V. Los compromisos internacionales suscritos por México

Es importante señalar que nuestro país, desde 1951, había firmado el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, esto es, con algunos años de antelación a la reforma constitucional y a la promulgación del ordenamiento mencionados en el párrafo anterior. En efecto, dicho Convenio entró en vigor en junio de 1950, y estuvo vigente en México a partir de abril del siguiente año. Cabe añadir que este instrumento internacional se compone de 21 artículos y que ofrece diversos aspectos que se vinculan a la libertad sindical y al derecho de asociación de los trabajadores.⁹ Al respecto, por relacionarse directamente con los aspectos que aborda este comentario, es interesante mencionar el contenido de sus artículos 2 y 3:

Artículo 2. Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

Artículo 3.1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

Además, es necesario tener en cuenta que el instrumento internacional citado en las líneas que anteceden no es el único suscrito por México relacionado con las figuras invocadas.

Bajo este marco normativo, la vida sindical estuvo marcada por algunas contradicciones que ponían en entredicho, por lo menos, la vigencia de la libertad sindical garantizada por la Constitución Federal, pues también se introdujo en el cuerpo de la legislación laboral la cláusula de exclusión, atentatoria de la primera. En este sentido, habría que considerar algunos criterios de interpretación judicial, pertenecientes a la quinta y séptima épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, relativos al régimen de los trabajadores en general, que se avocaron al respeto de la libertad sindical, pero con una orientación dirigida a delimitar la actuación de los patrones y de las autoridades, quienes no debían interferir respecto de las causas para que a un trabajador le fuera aplicada la referida cláusula, pues ello perjudicaría –precisamente– la libertad de que deben gozar las organizaciones sindicales.¹⁰ No obstante, si bien se podría observar tal vez en esos criterios alguna intención de reforzar la existencia y la unidad de las organizaciones existentes en el panorama sindical de aquellos años, es muy sabido que la aplicación de la cláusula de exclusión se tornó, en muchos casos, en

⁹ Cf. Carlos Reynoso Castillo, "Libertad sindical en el Convenio 87 de la OIT", *ibid.*, pp. 91-92.

¹⁰ Cf. J. M. Lastra Lastra, "Inconstitucionalidad de la cláusula de exclusión", *ibid.*, p. 55.

un instrumento que utilizaron las dirigencias para contrarrestar al interior de sus sindicatos la eventual presencia de adversarios y disidentes.

VI. La Suprema Corte de Justicia y la producción de criterios sobre la materia

Por lo que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde 1995, ya en la novena época del *Semanario Judicial de la Federación* produjo diversos criterios que apuntaron hacia una interpretación más abierta en defensa del principio de *libertad sindical*, pero enfocada a la que le corresponde a los trabajadores en general. A este respecto, la Segunda Sala del más Alto Tribunal, después de hacer el análisis del amparo directo en revisión 1124/2000, respecto de la constitucionalidad de los numerales 395 y 413 de la Ley Federal del Trabajo, con relación a los artículos 5o., 9o., y 123, Apartado “A”, fracción XVI, de la Constitución, resolvió declararlos inconstitucionales, en la sesión del 17 de abril de 2001, por unanimidad de cinco votos y confirmó la sentencia recurrida en materia de la revisión, con lo que la conocida cláusula de exclusión inició un penoso peregrinaje hacia la inconstitucionalidad.¹¹

Por lo que hace al trabajo burocrático se produjeron nuevos criterios por parte del Poder Judicial de la Federación que correspondieron a variados temas, entre los que también se incluyó el de la *libertad sindical*. En efecto, al resolver algunos asuntos puestos a su consideración, relativos al contenido de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se analizó el artículo 68 del referido ordenamiento, en cuyo texto se puede leer: “En cada dependencia sólo habrá un sindicato. En caso de que concurren varios grupos de trabajadores que pretendan ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario”.

En tal sentido, el más Alto Tribunal de la República emitió el criterio de jurisprudencia que a continuación se reproduce:

SINDICACIÓN ÚNICA. EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, VIOLA LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.

El artículo 123 constitucional consagra la libertad sindical con un sentido pleno de universalidad, partiendo del derecho personal de cada trabajador a asociarse y reconociendo un derecho colectivo, una vez que el sindicato adquiere existencia y personalidad propias. Dicha libertad sindical debe entenderse en sus tres aspectos fundamentales: 1. Un aspecto positivo que consiste en la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato ya integrado o constituir uno nuevo; 2. Un aspecto negativo, que implica la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno; y 3. La libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación. Ahora bien, el mandamiento de un solo sindicato por dependencia gubernativa, establecido en el artículo 68 de la citada ley, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123,

¹¹ Cf. *ibid.*, pp. 55-56.

apartado B, fracción X, de la Constitución Federal de la República, toda vez que al regular la sindicación única restringe la libertad de asociación de los trabajadores para la defensa de sus intereses.¹²

Al declarar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad del numeral 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se abrió la expectativa de que en cada dependencia gubernamental pudiera haber más de una organización sindical. Asimismo, el criterio consideró el ya invocado Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, suscrito por México, que impone a los Estados firmantes la obligación de respetar la decisión de los trabajadores de constituir las organizaciones que consideren pertinentes. Es conveniente recordar aquí que en su artículo 3 el Convenio citado establece que las autoridades no deben intervenir y de ese modo afectar el derecho de los trabajadores para que redacten sus estatutos, elijan a sus representantes y organicen los aspectos relativos a la administración y actividades de su sindicato. En consecuencia, la libertad sindical, concerniente a los trabajadores al servicio del Estado, debía comprender la posibilidad de afiliarse a la organización sindical de su elección, y abstenerse de ingresar o separarse de una, así como organizar más de un sindicato al interior de cada dependencia gubernamental.

Por otra parte, este criterio enfatiza la concepción que, desde su creación, tiene el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de que la garantía social de la *libertad sindical* es un derecho de los trabajadores, y tomando en cuenta además lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, debe entenderse como una obligación para el Estado respetar la libertad tanto de trabajadores como de empresarios para organizarse, en razón de la defensa que éstos deben hacer de sus propios intereses. Por otro lado, esta garantía comprende que las organizaciones sindicales orienten su vida interna bajo principios democráticos, sin que el Estado, en modo alguno, intervenga en la designación de sus dirigentes; que el Estado asegure que de las elecciones que toda organización sindical realice, en forma directa y secreta, surja la auténtica representación de sus miembros, sin que en ello influyan presiones de orden político o económico; que en el seno de cada organización sindical existan mecanismos dotados de objetividad y eficacia para exigir responsabilidades a sus dirigentes y eliminar, asimismo, cualquier tipo de persecución y sanción para sus integrantes, por motivos políticos o ideológicos, así como en razón de grupo étnico, religión o sexo. Además, la *libertad sindical* implica el derecho de los sindicatos y, en general, de todas las organizaciones formadas con motivos ocupacionales o de trabajo, para actuar en la vida pública del país, para hacer la gestión frente al Estado y a la sociedad, respecto de las medidas generales o particulares dirigidas a obtener el bien común o el interés profesional de sus agremiados, y para recomendar las opciones electorales que consideren más convenientes para los mismos, con la limitante de evitar su directa intervención en cuestiones políticas, principalmente en las electorales, así como respetar la libertad y los derechos de sus integrantes, argumentos todos

¹² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IX, mayo de 1999, Pleno, p. 28, Tesis: P. XLV/99, IUS: 193869.

ello que ofrecen mucha solidez y que han sido considerados en criterios de reciente interpretación jurisdiccional, a cargo de los Tribunales Colegiados de Circuito.¹³

Otro criterio jurisprudencial de interés es el que se produjo con relación a la pertenencia o afiliación de los diferentes sindicatos burocráticos a la ya mencionada FSTSE, a la que el artículo 78 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado le asignó el carácter de ser la única central de este tipo reconocida por el Estado, además de considerar para su análisis el numeral 84 del mismo ordenamiento, que dispone que dicha Federación habrá de regirse por sus estatutos y, en lo conducente, por las disposiciones relativas a los sindicatos que señala la ley y que en ningún caso podrá decretarse la expulsión de un sindicato de su seno.

A este respecto, la Segunda Sala del más Alto Tribunal del país emitió el siguiente criterio:

LIBERTAD SINDICAL. LOS ARTÍCULOS 78 Y 84 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO CONTRAVIENEN ESE PRINCIPIO, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Los citados preceptos legales, al establecer que la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado es la única central reconocida por el Estado y regular exclusivamente su existencia, contravienen el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé que las leyes que expida el Congreso de la Unión, con el fin de regir las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, deben respetar el principio de libertad sindical en los términos consagrados por la propia Constitución, sin establecer límites en el ejercicio de dicha prerrogativa, consistente en el derecho a la asociación de los trabajadores para conformar sindicatos, a la asociación de éstos para formar federaciones, y a la asociación de éstas para integrar confederaciones. Lo anterior es así porque lo dispuesto en los artículos 78 y 84 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado deriva en una prohibición para formar otra u otras federaciones de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y, por ende, restringen el derecho de libre sindicación.¹⁴

Efectivamente, la tesis generada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la inconstitucionalidad del texto de la ley secundaria, que disponía la afiliación de las organizaciones de los trabajadores de las diferentes dependencias gubernamentales a una federación única de sindicatos, situación evidentemente contraria a los principios de la *libertad sindical*. Para muchos críticos, ello presuponía además una situación de control para asegurar la orientación política de este tipo de sindicatos, y asegurar apoyos y lealtades.

¹³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXXIII, marzo de 2011, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 2370, Tesis: I.13o.T.296 L, IUS: 162551.

¹⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXI, junio de 2005, Segunda Sala, p. 238, Tesis: 2a. LVIII/2005, IUS: 178186.

VII. Conclusiones

I. Si se atiende a la articulación lógica del momento por el que atravesaba el país en los años treinta del siglo XX, habría que considerar el afán estatal por establecer en el plano de la realidad política un conjunto de normas, instituciones y agrupaciones sindicales que contribuyeran a erigir una estructura de apoyo corporativo, en respaldo de las políticas y acciones del Gobierno en turno, si bien ello también pudo representar —en sentido inverso— el control del Gobierno sobre este tipo de organizaciones, a fin de evitar fenómenos importantes de disidencia o de franca oposición.

II. En esta tesitura, las relaciones del Estado con sus trabajadores fueron regidas por un Estatuto que —como ya se apuntó— resultó inconstitucional, sin embargo, la conocida iniciativa presidencial de los años sesentas en pro de *constitucionalizar* las relaciones laborales de la burocracia a través de la inserción del Apartado “B” en el artículo 123, y de la publicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no fue tan afortunada como —en principio— se pudo haber imaginado. Lo cierto es que para muchos versados en la materia, la creación del Apartado “B”, y su consecuente ley reglamentaria, vinieron a *encapsular* la vida sindical de los trabajadores al servicio del Estado, a *moldear* sus aspiraciones y derechos de acuerdo con las prioridades del titular del Ejecutivo y a tornar estéril la acción colectiva de un sector laboral tan importante como el burocrático, por lo que no son pocas las voces que se han pronunciado —y se siguen pronunciando— por la desaparición de dicho régimen laboral.

III. Habría que considerar entonces que los criterios jurisprudenciales que aquí se comentan se inscriben en una tendencia que busca abrir un mayor acceso a los trabajadores para alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos laborales, para que éstos no queden en meras alegorías orales o en simples expectativas de *algo bueno* que, para el destinatario, nunca se torna tangible.

IV. En el caso concreto de la *libertad sindical* —como ya se anotaba en líneas anteriores— estamos ante un principio sin cuya presencia real y cotidiana, los trabajadores y sus organizaciones habrán de estar afectados de total ineficacia en la lucha por defender sus derechos. Sin embargo, cabe apuntar que los criterios jurisprudenciales aquí mencionados se suman a otros esfuerzos de mucha significación, como el que representa, en el campo legislativo, la reciente reforma al texto de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011, por virtud de la cual fue modificado el Apartado “B” del artículo 102, con lo que se extendieron las atribuciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los correspondientes organismos locales que atienden esta materia, para conocer las quejas respecto de actos u omisiones de tipo administrativo laboral, y que de manera tradicional se habían quedado al margen de la competencia de este tipo de organismos, junto con los asuntos electorales y de carácter jurisdiccional.

V. La ampliación de la competencia de la CNDH y de los organismos locales de derechos humanos, para conocer de la materia laboral, contribuye a reforzar este tipo de derechos en el ámbito de la protección no jurisdiccional, porque, si se aprecia bien, nunca dejaron de ser *derechos humanos*. Que si ya eran garantizados de antemano por los numerales 5o. y 123 constitucionales, con la mencionada reforma, se engloba tanto la defensa de los derechos humanos labora-

les que el orden jurídico interno comprende, como la protección de los derechos de la materia contenidos en los diversos tratados y convenciones suscritos por México, amén de que con la propia reforma a la Constitución se establece en el párrafo segundo de su artículo 1o., que la protección de los derechos humanos se puede materializar conforme a la Constitución o a los tratados internacionales de la materia, pero con la protección que le resulte más amplia para la persona en el caso concreto.

VI. Un principio como el de la *libertad sindical* con esta reforma constitucional, ya en vigor, deberá ser cuidado y protegido de manera más escrupulosa por parte las autoridades correspondientes, habida cuenta de que periódicamente se presentan al respecto un número no menor de observaciones de la Organización Internacional del Trabajo, en donde se señala el incumplimiento de convenios firmados por nuestro país, que tratan sobre éste y otros temas afines. De igual modo, es de celebrarse que el Poder Judicial de la Federación, al resolver los asuntos puestos a su consideración, emita criterios que arrojen luz sobre la problemática jurídico-laboral que afrontan los trabajadores.