

376
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA
SEGURIDAD SOCIAL

EL CONVENIO 87 DE LA OIT Y LOS TRABAJADORES
AL SERVICIO DEL ESTADO EN MEXICO.

T E S I S

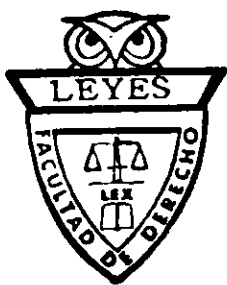
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANGELICA IGLESIAS AGUILAR

ASESOR: LIC. ENRIQUE LARIOS DIAZ.



MEXICO, D. F.

257636

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

El presente estudio fue realizado en el Seminario
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
con la asesoría del Lic. Enrique Larios Díaz.

A MIS PADRES

JUAN Y DORIS, QUE CON SU AMOR
INMENSO E INCONDICIONAL HAN
GUIADO CADA PASO DE MI VIDA

GRACIAS.

A MIS HERMANOS

GRACIELA, LUIS, BEATRIZ Y JUAN
POR SER PARTICIPES DE TODOS MIS PROYECTOS,
PERO SOBRE TODO, POR SER PARTE DE MI VIDA

GRACIAS.

A ALVARO, LUIS ALBERTO Y YOCELYN
POR EL GRAN CARIÑO QUE ME HAN
DADO.

GRACIAS.

A MIS AMIGOS

POR SU APOYO E INVALUABLE

AMISTAD

GRACIAS.

AL LIC. ENRIQUE LARIOS DIAZ

POR LA CONFIANZA QUE HA PUESTO

EN MI, Y POR EL APOYO QUE ME HA

BRINDADO

GRACIAS.

**EL CONVENIO 87 DE LA OIT
Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL ESTADO EN MÉXICO.**

ÍNDICE

	Página
Introducción.	I
Capítulo I.	
Conceptos.	1
1. Estado	1
2. Administración Pública	6
3. Función pública	10
4. Relación jurídica de trabajo	14
5. Trabajador al servicio del Estado	19
6. Sindicato	24
7. Convenio	27
Capítulo II	
Antecedentes.	
A) De los burócratas federales	30
1. Origen y desarrollo de la burocracia	30

2. Condiciones existentes en México a finales del Siglo XIX y principios del Siglo XX	42
3. La Revolución Mexicana de 1910	50
4. Creación del artículo 123 constitucional	57
5. Los estatutos del servicio civil	65
6. La reforma constitucional de 1960 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	88
B) Del Convenio 87	97
1. El Tratado de Versalles	97
2. El Convenio sobre el Derecho de Asociación en la Agricultura	105
3. La Declaración de Filadelfia	109
4. El Convenio 87 de la OIT	116
Capítulo III	
Naturaleza Jurídica del Trabajo Burocrático.	121
1. La libertad de trabajo	123
2. Libertad de Asociación	133
3. Facultad para legislar en materia de trabajo	138

4. Determinación de la retribución que corresponda a un empleo establecido legalmente	140
5. Atribuciones de la Administración Pública para atender los negocios del Estado	143
6. Garantía Social del Trabajo Burocrático	147
7. Remuneración a los servidores públicos por el desempeño de su función	150
8. Análisis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado	153
9. El Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	158

Capítulo IV

Vigencia del Tratado 87 de la OIT, respecto de los Burócratas

Federales	161
1. Libertad Sindical de los burócratas	162
2. Constitución de un sindicato	173
3. Registro de sindicatos	185
4. Cancelación de registro de un sindicato	193

5. Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado 198

Conclusiones 201

Bibliografía 206

INTRODUCCIÓN

El hombre por su sola condición humana, está investido de derechos individuales, como lo es su libertad, entendida esta en su sentido mas amplio; sin embargo, por su naturaleza el ser humano es social, por lo que se ve en la necesidad de integrarse con otros hombres, y de buscar conjuntamente elevar su nivel de vida.

El hombre, en la prestación de sus servicios, llámese trabajador o empleado, busca satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, para lo cual requiere de un representante que luche en defensa de sus derechos colectivos, siendo uno de ellos, quizá el mas importante y dignificante de todo trabajador, "La Libertad Sindical".

México como miembro de la Organización Internacional del Trabajo, ratificó el Convenio 87 de la misma, relativo al Derecho de Libertad Sindical y a la Protección al Derecho de Sindicación, con lo cual, se obligó a adoptar las medidas legislativas o fácticas necesarias, para aplicar las disposiciones del Convenio ratificado.

El objetivo fundamental de la presente investigación, ha sido dar a conocer la situación actual que viven los trabajadores al servicio del Estado en México; las restricciones a las cuales están sujetos, las grandes limitantes que la legislación nacional les ha impuesto a sus derechos colectivos y la medida en que el Convenio 87 de la OIT está vigente en la Legislación Burocrática Mexicana.

Para llevar a efecto dicho estudio, citaremos primeramente, los conceptos esenciales relativos a nuestra investigación como son: Estado, Administración Pública, Función Pública, Relación jurídica de trabajo, Trabajador al Servicio del Estado, Sindicato y Convenio.

De igual forma haremos una reseña de los acontecimientos de mayor importancia, suscitados en torno a la burocracia federal mexicana; en el cual encontramos el largo camino que han recorrido los trabajadores al servicio del Estado, en la búsqueda de una verdadera libertad sindical; así como las conquistas obtenidas desde la formación de las primeras organizaciones de empleados; sujetas a prohibición y represión, hasta

lograr constituir la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Así mismo, haremos alusión al Tratado de Versalles, el Convenio sobre el Derecho de asociación en la agricultura y la declaración de Filadelfia, hechos que antecedieron, y que fueron determinantes en el nacimiento del Convenio 87 de la OIT.

Posteriormente, analizaremos una serie de disposiciones legales derivadas de la Constitución Mexicana, que fundamentan y regulan la actividad laboral de los servidores públicos tales como: libertad de trabajo, libertad de asociación, facultades para legislar en materia de trabajo, retribución que corresponde a un empleo legalmente establecido, atribuciones de la Administración Pública para atender los negocios del Estado, garantía social del Trabajo Burocrático, y remuneración a los servidores Públicos. De igual forma haremos un análisis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto de la organización Colectiva de los Trabajadores, y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo concerniente a la delegación de facultades.

Por último, nos ocuparemos del punto en torno al cual gira nuestra investigación, es decir, la medida en que las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es congruente respecto del Convenio 87 de la OIT, y como han reaccionado algunos sindicatos de servidores Públicos ante las discrepancias derivadas de dichas legislaciones.

CAPITULO I

CONCEPTOS.

1. Estado.

Estado proviene del latín Status, el concepto de Estado y su significado han provocado un gran interés por establecer su naturaleza jurídica; se le ha definido como una comunidad política desarrollada, basada en la evolución natural de la humanidad.

Lo anterior se explica en razón, de que cuando se crea un grupo numeroso de personas, resulta imposible que subsista si no conforman una relación de comunicación e intentan la ayuda mutua. Es por eso, que desde la existencia del hombre primitivo, este empieza a adaptarse a la comunidad organizada.

También se la ha considerado como la estructura del poder político de una comunidad; de igual forma, se le ha relacionado con la sociedad, con la nación y con el poder; en este último aspecto se hace

presente la relación entre alguien que manda y otros que obedecen, pero esto es en razón de las normas establecidas por la propia comunidad.

“Sin duda los griegos concibieron a la polis como un complejo de problemas jurídicos. Sin embargo, fue mérito de los romanos concebir al Estado (República) en términos jurídicos, como un conjunto de competencias y facultades.”¹

Acosta Romero define al Estado como “La organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”²

Este concepto define al Estado, como el resultado del desarrollo que ha tenido la humanidad en sociedad y como organización política con soberanía.

¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. T.II. Porrúa. Mexico 1987.p.1322.

² ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. V. I. Depalma. Argentina. 1981.p.1.

Los elementos constitutivos del Estado son:

1. El conjunto de individuos que forman la sociedad humana;
2. El territorio sobre el cual el Estado ejerce su soberanía;
3. La soberanía para actuar con independencia y autodeterminación.
4. Orden jurídico para regular las relaciones humanas por normas que la sociedad crea.
5. Organos de gobierno, ya que el Estado ejerce su soberanía y su poder a través ellos.

Para Canasi el Estado “Es una sociedad jurídicamente o legalmente organizada”³

El Estado desde su formación, organización y funcionamiento, actúa conforme a derecho.

Por su parte Serrar Rojas dice que “ El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad.”⁴

³ CANASI, José. Derecho Administrativo. V. I. Depalma. Argentina. 1981. p. 1.

⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Décima segunda edición. Porrúa. México. 1983. p. 19.

En relación al concepto anterior la existencia del Estado se explica en razón de sus funciones, ya que su objetivo es servir a todos, siempre buscando el equilibrio y la armonía en sociedad.

El Estado también ha sido considerado como “ Persona de derecho privado, en igualdad relativa con las demás personas jurídicas e individuales, y como entidad suprema de derecho público, con jerarquía para establecer la ley y hacerla cumplir.”⁵

Para nosotros el Estado es la organización jurídico-política suprema y soberana de la sociedad, con facultad para establecer las leyes mediante las cuales se han de regir los ciudadanos y con la voluntad de servir a los mismos, ofreciéndoles en su calidad de representante de la sociedad los servicios necesarios que garanticen su seguridad y subsistencia.

Hemos definido al Estado como un órgano jurídico-político, ya que surge de la necesidad de los individuos relacionados en grupo para

⁵ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. T. III. Heliasa. Argentina. 1986. p. 567.

crear una organización que les permitiera lograr una vida social, por lo que el hombre a través del tiempo ha tenido que aprender a acatar reglas hasta llegar a un ordenamiento.

Se ha dicho también que esta organización es suprema y soberana, es decir, que el Estado es la máxima instancia creadora del derecho, que no hay otra con mayor autoridad y por lo tanto actúa en forma libre e independiente.

Otros aspectos que hemos mencionados son el poder y voluntad del Estado; el primero como facultad de mando para regular jurídicamente las relaciones dentro de una sociedad, y el segundo para que con el carácter de representante de la sociedad les proporcione los servicios que requieran y así lograr el bienestar de la colectividad.

El Estado es por lo tanto, quien se encarga de crear el derecho, de aplicar las leyes; el Estado es sujeto de derecho Internacional, tiene la facultad de celebrar Tratados , y por último el Estado tiene la capacidad para ser titular de derechos y obligaciones.

2. Administración Pública.

Para Acosta Romero la Administración Pública “ Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”⁶

A la Administración Pública se le identifica principalmente con el Poder Ejecutivo y con todos los órganos y unidades administrativas que dependen de el, pero además, dicha entidad adquiere mayor importancia al ser la encargada de ejecutar las tareas del Estado, para lo cual debe allegarse de los medios suficientes que le permitan dar cumplimiento a dicha encomienda.

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit. p. 96.

Las funciones que la Administración Pública deberá desempeñar requiere de la participación de elementos de distinta naturaleza que le son indispensables para el cumplimiento de sus fines.

Otra manera de conceptualizar a la Administración Pública es la siguiente: “ Por Administración Pública se entiende la parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general.”⁷

Esta definición destaca con características principales de la Administración Pública, la autoridad de la que está investida para exigir un orden determinado a los ciudadanos, y la responsabilidad con la que deberá conducirse al establecer dicho orden para lograr el bien común.

Por su parte Serrar Rojas afirma que “ La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales,

⁷ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. T. I. Heliasa. Argentina. 1986. p. 171.

permanentes y eficaces del interés general, que la constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”⁸

Gabino Fraga considera que “ La Administración Pública debe entenderse desde el punto de vista formal como “ El organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y desde el punto de vista material es “ la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”⁹

Después de haber analizado las definiciones que se han dado respecto de la Administración Pública, nosotros la hemos conceptualizado como una Institución dependiente del Poder Ejecutivo investida de autoridad para hacer cumplir las funciones públicas inherentes al Estado y responsable de las personas y sus bienes en sus

⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit. p. 79.

⁹ FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Vigésimo octava edición. Porrúa. México. 1989. p.119.

relaciones con el mismo; para cumplir con sus expectativas contará con los elementos que le sean necesarios.

La Administración Pública como Institución social orientada a alcanzar el bien común, podríamos relacionarla con nuestros máximos valores nacionales que son:

- la justicia social,
- la soberanía nacional y
- el desarrollo económico.

Estos principios que fueron ganados a través de una larga lucha y que actualmente se encuentran consagrados en nuestra constitución; nos servirían de base para pensar en una Administración Pública que busca alcanzar el orden de la sociedad a través de actuaciones imparciales, que lleven a los ciudadanos al encuentro con un mejor nivel de vida.

3. Función Pública.

De acuerdo a la enciclopedia Universal la Función Pública “ Es la relación jurídica laboral que existe entre el Estado y sus trabajadores.”¹⁰

El objetivo de la Administración Pública es el servicio, sin embargo, es necesario aclarar que no por el hecho de que ciertas personas presten sus servicios al Estado formen parte de la función pública, ya que el Estado puede recibir servicios de cualquier persona a través de un contrato o cualquier otro acto y no necesariamente ingresar al servicio del Estado en calidad de trabajador.

Para Serra Rojas “ la Función Pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La Función Pública se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.”¹¹

¹⁰Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo Americana. T.25. Espasa-calpe.España. 1968. p. 1498.

¹¹SERRA ROJAS, Andrés. Ob.cit. p. 365.

La función Pública es analizada tanto por el derecho administrativo como por el derecho del trabajo, ya que la Función Pública es consecuencia de las relaciones que se establecen entre el Estado y las personas que le prestan sus servicios.

Garbino Fraga afirma que “ La Función Pública es una actividad que se desarrolla bajo un orden jurídico.”¹²

Mora Rocha considera que la Función Pública se traduce en “ La actividad que en su conjunto desarrolla un órgano u órganos del Estado, para llevar a cabo las tareas que tiene encomendadas.”¹³

De las exposiciones que han hecho los autores antes citados se desprende el sentido de la Función Pública como un deber de hacer, como la actividad necesaria para la realización de los fines que se han encomendado al Estado, sin embargo, éstas actuaciones estarán reguladas en todo momento por un ordenamiento jurídico.

¹²FRAGA, Gabino. Ob. cit. p.57.

¹³MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. México. 1992. p. 21.

Por su parte Acosta Romero establece “ Con respecto a la Función Pública y desde el punto de vista del derecho administrativo entendemos el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano del Estado.”¹⁴

La Función Pública para nosotros es la materialización de la administración pública por medio del ejercicio del servicio público, encomendado a personas con ciertas características que permitan un eficaz ejercicio de su función, y así satisfacer las necesidades fundamentales de la sociedad.

La Función Pública como actividad de la administración pública requiere de la participación de los trabajadores que por sus características o aptitudes específicas dedican su actividad a la prestación de servicios al Estado, pero además la actividad de la Función Pública solo es posible llevarla a efecto mediante un ordenamiento jurídico.

¹⁴ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México. 1995. p.19.

Encontramos una doble labor dentro de la Función Pública, por un lado, el deber de hacer en beneficio de la sociedad del cual hemos hecho mención con anterioridad y que consiste en llevar a efecto toda actividad y tomar las medidas necesarias, conducentes a alcanzar el bienestar general de la comunidad.

Por otro lado, encontramos que para alcanzar los fines antes mencionados, se debe cuidar que existan optimas relaciones entre el personal administrativo y el Estado; quienes se encuentran vinculados, por deberes y derechos.

La Administración Pública Federal como lo hemos analizado, es la prestación de servicio público exteriorizado por personal definido con características propicias para hacerla funcional, pero siempre cuidando la relación optima establecida entre Estado-Servidores Públicos.

4. Relación jurídica de trabajo.

A la relación de trabajo se le consideró en un principio como un contrato de compra-venta, posteriormente con la intención de no identificar la prestación de servicios de las personas con una cosa susceptible de comercio, se propuso que se tomase como un contrato de sociedad. Mas tarde, se le consideró como mandato que el patrón habría de encomendar al trabajador para llevar a cabo determinadas actuaciones.

Trueba Urbina al respecto expresa:

“ La relación es un término que no se opone al contrato, sino lo complementa, ya que precisamente aquella es originada generalmente por un contrato, ya sea expreso o tácito, que genera la prestación de servicios y consiguientemente la obligación de pagar salarios y cumplir con todas las normas de carácter social.”¹⁵

Por su parte Mario de la Cueva afirma que la relación de trabajo “ Es una situación jurídica objetiva que se crea entre un

¹⁵TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición. Porrúa. México. 1981. p. 278.

trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud de la cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias.”¹⁶

Para Néstor de Buen “ toda relación prevista en una norma tiene, en cuanto se le contempla desde ella el carácter de una relación jurídica. Una relación no es jurídica por sí: lo es por su aptitud de ser apreciada jurídicamente, es decir en vista de una razón o fundamento de derecho; por ejemplo de una norma.”¹⁷

Cantón Moller expresa que la relación de trabajo “ es la propia realización de las condiciones necesarias para que existan las mutuas obligaciones entre las partes patrón-trabajador.”¹⁸

¹⁶DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. Décima tercera edición. Porrúa. México. 1993. p. 187.

¹⁷DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Séptima edición. Porrúa. México. 1989. p.537.

¹⁸CANTON MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac.México. 1991.p.98.

Cabanellas afirma “ la palabra relación indica tanto la correspondencia de una cosa con otra como el vínculo o comunicación entre dos o mas personas. Su uso en derecho equivale a conexión, sinónimo de enlace, trabazón, concatenación.”¹⁹

Hasta este momento solo hemos contemplado definiciones de la relación de trabajo establecidas entre particulares, las cuales se encuentran reguladas por la Ley Federal del Trabajo.

Mora Rocha hace referencia a la relación de trabajo cuando este vínculo surge entre el Estado y sus trabajadores, definiendo dicha relación como “ la prestación de un trabajo personal subordinado al Estado, mediante el pago de un salario consignado en el presupuesto de egresos de la Entidad pública u órgano a la cual se encuentre adscrito.”²⁰

Desde nuestro punto de vista la relación jurídica de trabajo, es aquel vínculo creado por la prestación de un servicio subordinado, de una

¹⁹CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tercera edición. Heliasta. Argentina. 1988. p.60.

²⁰MORA ROCHA, J.Manuel. Ob. cit. p.21.

persona a otra ya sea física o jurídica, la cual deberá otorgar una remuneración por el servicio que recibe.

No podríamos incluir en esta definición la frase “ cualquiera que sea el acto que le de origen ”, por que si bien es cierto que aplicada entre particulares resulta claro entenderla, no lo es así entre Estado y sus Trabajadores.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no hace referencia específica a la relación de trabajo, sin embargo, es claro que la relación que surge entre Estado y sus trabajadores no podría originarse como un contrato, situación que si sucede entre particulares, los cuales inician una relación por acuerdo de voluntades para posteriormente quedar sujetos bajo un ordenamiento jurídico.

El Estado a pesar de fungir como patrón no persigue fines lucrativos, y tampoco podemos hablar de ningún otro acto que pudiera originar dicha relación, en cuanto que de no ser por nombramiento

ninguna persona podrá tener funciones dentro de la administración pública.

La relación de trabajo, cualquiera que sea el motivo que le dio origen, se establece entonces, cuando se vinculan dos personas, las cuales no necesariamente deben ser personas físicas como ya lo hemos analizado.

Además, tampoco se establece la relación de trabajo exclusivamente por medio de un acto derivado de voluntades, y aun mas clara resulta esta situación, cuando dicha relación de trabajo se establece entre el Estado y sus trabajadores, ya que la misma surge por nombramiento, a través de un acto potestativo del Estado, y no por acuerdo de voluntades.

La relación de trabajo entonces, se establece por el vínculo derivado de la prestación de un servicio en forma subordinada, sin importar el sector en el cual se ubican tanto los trabajadores como quien funge como empleador.

5. Trabajador al servicio del Estado.

Antes de conocer las distintas acepciones que ha recibido el trabajador al servicio del Estado o servidor público; es necesario hacer una distinción entre conceptos tales como: Funcionario público, empleado público y servidor público.

Funcionario público: es la persona designada por la ley para prestar sus servicios al Estado pero otorgándole mayor jerarquía e invistiéndolo de mando y representatividad.

Empleado público: Es aquella persona que presta un servicio público determinado y permanente mediante una remuneración, esta relación de trabajo está determinada por la ley.

Servidor público o trabajador al servicio del Estado: Es la persona que presta un servicio público ya sea en calidad de funcionario o empleado.

Acosta Romero define al servidor público como “ aquel ciudadano investido de cargo, empleado o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública para estatal).”²¹

Serran Rojas se refiere al trabajador al servicio del Estado afirmando que el funcionario o empleado público “ es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos administrativos.”²²

El Diccionario Jurídico Mexicano establece que los trabajadores al servicio del Estado “ Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente.”²³

²¹ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob.cit. p. 106.

²²SERRA ROJAS, Andrés. Ob. cit. p.402.

²³Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. T. IV. Porrúa.México. 1987. p. 3107.

El Artículo 108 Constitucional señala como servidores públicos a los mencionados en sus párrafos primero y tercero.

ARTICULO 108 Constitucional. Para los efectos de las responsabilidades a las que alude este título se reputarán como servidores públicos a:

- Los representantes de elección popular.
- Los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.
- Los funcionarios y empleados.
- Y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal...

Segundo párrafo...

El tercer párrafo sigue con la lista a:

- Los gobernadores de los Estados,
- Los Diputados a las Legislaturas Locales, y

- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

Por último establece que...

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán el carácter de Servidores Públicos, de quienes desempeñan empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

El Artículo 1o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado también enlista a quienes son considerados como Servidores Públicos.

No consideramos conveniente profundizar en éstas disposiciones legales ya que nuestro interés radica en conocer quienes son considerados como Trabajadores al Servicio del Estado o Servidores Públicos.

Después de haber analizado que es el Estado, cual es la función de la Administración Pública, el sentido de la Función Pública, y el vínculo que existe entre Estado y sus trabajadores denominado Relación

de Trabajo; podemos establecer que “ El trabajador al servicio del Estado, es la persona física que desempeña un empleo o función pública en forma personal y subordinada a una dependencia de la Administración Pública, en razón de un nombramiento creado por la ley.

Los Trabajadores al Servicio del Estado son entonces, desde los Funcionarios Públicos que gozan de una jerarquía superior dentro de la Administración Pública, participando de manera directa en las decisiones de la organización, como los empleados que con su actividad personal ejecutan las actividades correspondientes a la Administración Pública.

En ambos casos, sean altos funcionarios o empleados de menor jerarquía, su actividad está encaminada a el logro del propósito fundamental del Estado que es servir a la sociedad.

6. Sindicato.

Sindicato proviene del griego Syndicos, vocablo o compuesto de otros dos, que significaban “Con Justicia.”

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual establece que “ es toda organización o asociación profesional compuesta o integrada por personas que, ejerciendo oficio o profesión iguales, u oficios profesionales similares o conexos, se unen para el estudio y protección de los intereses que así se comparten.”²⁴

Para Néstor de Buen el Sindicato “ Es la persona social, libremente constituida por trabajadores o por patronos, para la defensa de sus intereses de clase.”²⁵

Por su parte Mario de la Cueva afirma que “ El Sindicato es la expresión de la unidad de las comunidades obreras y de

²⁴ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. T. VII. Heliasta. Argentina. 1996. p. 436.

²⁵ DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T.II. Décima edición. México. 1994. p.643.

su decisión de luchar por una aplicación cada día mas amplia de la justicia social a las condiciones de prestación de los servicios y por la creación de una sociedad futura en la que el trabajo sea el valor supremo y la base de las estructuras políticas y jurídicas.”²⁶

Trueba Urbina afirma que “ El Sindicato obrero es expresión del derecho social de asociación profesional, que en las relaciones de producción lucha no solo por el mejoramiento económico de sus miembros, sino por la transformación de la sociedad capitalista hasta el cambio total de las estructuras económicas y políticas.”²⁷

Cantón Moller expresa que el Sindicato “ es en realidad una coalición permanente, que tiene personalidad jurídica y puede asumir derechos y obligaciones, es lo que se llama una persona moral o jurídica.”²⁸

²⁶DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.II. Tercera edición. Porrúa. Mexico. 1984. p. 283.

²⁷TRUEBA URBINA, Alberto. Ob. cit. p.353.

²⁸CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. p.160.

Por su parte Acosta Romero, define al Sindicato como “ la asociación de trabajadores o patrones, sean o no de la misma profesión, oficio o especialidad, pero unidos por intereses comunes afines.”²⁹

Desde nuestro punto de vista el Sindicato es la asociación de individuos con intereses comunes cuyo fin es alcanzar mejores condiciones de trabajo y con ello obtener un mejor nivel de vida.

El sindicato, tiene como característica esencial, la de constituirse en forma permanente, lo cual indica una estabilidad de sus integrantes en la pretensión de sus intereses compartidos.

Los miembros de dicho sindicato además, buscarán conjuntamente alcanzar sus objetivos trazados; los cuales dieron origen a la creación de dicho sindicato, y que serán los que mantengan vigente dicha organización.

²⁹ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. cit. 204.

7. Convenio.

En el orden internacional el convenio equivale a tratado. Convenio proviene (del latín *convenire*), ajuste, convención. Y tratado (del latín *tractatus*). con el mismo significado del convenio.

“ El Diccionario Enciclopédico Espasa define al tratado como “Ajuste, convenio o conclusión de un negocio o materia, después de haberse conferido y hablado sobre ella; especialmente el que celebran entre sí dos o mas príncipes o Gobiernos.”³⁰

Barroso Figueroa opina que los convenios “ Son Instrumentos creados para obligar jurídicamente a los países que los suscriben; es decir, son generadores de obligaciones bien definidas, a cuyo cumplimiento quedan afectos los Estados miembros por el hecho de la ratificación.”³¹

³⁰Diccionario Enciclopédico Espasa. T. 23. Espasa Calpe. España. 1979. p.151

³¹BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo. Porrúa. México. 1987. p.23.

Para Miguel Borell " El tratado es el acuerdo entre dos o mas estados para establecer o regular sus relaciones, constituyendo derechos y obligaciones reciprocas, los que pueden tener como objeto, una o varias materias determinadas, las que pueden versar sobre asuntos económicos, fronterizos, de salud, del espacio aéreo, culturales, de inmigración, de trabajo, y otros."³²

Por su parte Seara Vázquez dice que " Tratado es todo acuerdo concluido entre sujetos de Derecho Internacional."³³

El Convenio de Viena define al tratado como un " acuerdo Internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o mas instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."

La enciclopedia Universal Ilustrada dice que: " El convenio es el resultado de una convención, en forma de acto, acuerdo o documento.

³²BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Tercera edición. Sista. México. 1992. p. 38.

³³SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Décimo tercera edición. Porrúa. México. 1991. p. 63.

documento. La palabra tiene el mismo carácter general que la de convención. En el Orden Internacional equivale a tratado, aunque en realidad este es una especie de convenio: en sentido estricto el nombre de convenio se aplica a los acuerdos que son el resultado de una conferencia o de un congreso, no siendo tan solemne como el tratado ni produciendo una verdadera obligación jurídica, sino mas bien moral, cuya infracción dará lugar a recomendaciones o notas mas o menos enérgicas, pero nada más. La forma de convenio se emplea principalmente para ponerse de acuerdo los Estados en la espera de los intereses sociales.³⁴

Como hemos visto, de las definiciones que se han asignado al convenio se desprende su importancia, en el sentido de constituir un instrumento internacional, al cual los países se adhieren por medio de su ratificación, y que por tal razón, adquiere el carácter de obligatorio, asumiendo cada uno de sus miembros, la responsabilidad de cumplir sus disposiciones.

³⁴Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo Americana. T.15.Espasa-Calpe. España. 1968. p.277.

CAPITULO II

ANTECEDENTES.

A) De los Burócratas Federales.

1. Origen y desarrollo de la burocracia.

El término burócrata se ha empleado en forma peyorativa haciendo alusión a una actividad poco eficiente o tardada.

La burocracia independientemente de las denominaciones con las que se ha relacionado está formada por trabajadores que, como los demás, deben gozar en igualdad de condiciones de las garantías que otorga el derecho del trabajo sin importar a quien presten sus servicios.

En este sentido Mario de la Cueva afirma, “ todos los trabajadores son iguales, por que la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de la actividad que se desempeña”³⁵

³⁵DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit. p.642.

Cuando todavía no existía una clara definición de el Estado y de la nación, los funcionarios debían servir al Rey y no a la nación.

Continúa Mario de la Cueva "...ciertamente, la autoridad suprema era el rey, pero la tradición había establecido una distinción en los cargos para el desempeño de la fonction publique, a los que se daban los nombres de les offices et les comisiones: los primeros eran una función permanente, delegada por el rey a una persona, frecuentemente descendiente de la nobleza o del servicio del monarca, vitalicia en un principio y mas tarde hereditaria, que proporcionaba un ingreso mas o menos importante según la categoría del oficio, en tanto la comisión, como su nombre lo indica, era una misión especial y temporal, confiada por el rey a una persona determinada, que claro está, concluía con el cumplimiento del encargo."³⁶

De esta forma, los puestos eran tomados por los funcionarios reales como propiedad privada, no existía una verdadera administración y

³⁶Ibidem p.p.615-616.

el rey era quien otorgaba a los particulares a manera de privilegios los puestos públicos.

Posteriormente con la Revolución Francesa desaparecen drásticamente toda clase de privilegios, ahora los funcionarios públicos se conciben separados de la casta y ya no son servidores del rey, sino servidores de la nación.

Con la presencia del Estado como ente jurídico-social encargado de hacer el derecho al cual los hombres están sujetos y cuyo papel del gobierno es hacer efectiva la voluntad del Estado queda eliminado todo poder de los reyes que no esté justificada por la voluntad del pueblo.

El Estado vendría a terminar con la voluntad de los hombres al establecer el orden jurídico, para dar paso al surgimiento de un cuerpo político capaz de representar a la nación y vigilar la debida aplicación del Derecho.

“ Las doctrinas liberales o individualistas y en especial el mercantilismo, al robustecerse la posesión financiera del Estado, le permiten y exigen al mismo tiempo la multiplicación de sus servidores, sin embargo, tales servidores no cuentan con las condiciones favorables que los particulares tienen, siguen obligados a permanecer dentro de la vieja concepción del honor de representar al Estado y se hayan generalmente en peores condiciones que quienes sirven al comercio o a las primeras industrias.”³⁷

Con esta situación los funcionarios franceses empezaron a formar una burocracia acorde a las condiciones actuales definiendo como servidores públicos a aquellos que el Estado paga cierta remuneración por sus servicios prestados.

El desarrollo de la burocracia se hizo presente en Prusia en el siglo XVII y XVIII con Federico Guillermo y Federico II el grande quienes gobernaron de 1713 a 1740 y de 1740 a 1786 respectivamente y que para el siglo XIX lograron un aparato administrativo centralizado.

³⁷ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Ob. cit. p.28.

En 1772 Federico Guillermo I introdujo un organismo de control supremo llamado directorio general y con Federico el grande Prusia se convirtió en una gran potencia Europea además cambio la idea de la función de la organización de sus administradores y en su reinado surgieron tres innovaciones:

La primera de ellas es la creación de la institución y adiestramiento de especialistas y el reclutamiento de funcionarios públicos.

La segunda innovación se refiere a la forma de organización de las estructuras administrativas, en las que se establece una organización monocrática en donde las oficinas se relacionan por su función y en forma jerárquica bajo un solo jefe de departamento.

La tercera consistió en separar a los funcionarios públicos de rey a quien se le consideró el primer servidor del Estado, los funcionarios mas importantes trataron de sustituir la arbitrariedad real por reglas generales.

El hecho que definió la forma y el papel de la burocracia apareció después de la derrota de Prusia por Francia en 1806, quien encomendó a importantes burócratas la tarea de reformar la burocracia Prusiana, logrando así una estructura administrativa evidentemente moderna y sustituyendo el sistema del gabinete surgió un sistema de departamentos, en el cual cada ministro era responsable de crear una carrera de servicio separada.

Los gobiernos poco a poco se fueron extendiendo hacia tareas que anteriormente eran ejecutadas por particulares, por lo que además de la actividad que tienen en cuanto a las finanzas públicas, la policía, la función judicial, las cuestiones militares y los asuntos exteriores; cada una de estas actividades con su propia burocracia aparecieron otras mas.

Esas funciones que aparecieron después contemplan la responsabilidad de los caminos, puentes, puertos, ferrocarriles, construcción de vehículos de auto transporte; para los que se necesitaba determinado adiestramiento que hizo necesaria una burocracia civil que

administrara y procurara los servicios científicos y tecnológicos del creciente grupo de empleados.

Los problemas sociales que tienen que ver con la industria moderna como son la inspección de fábricas, legislación sobre condiciones de trabajo, asistencia para pobres, compensación y seguro para los trabajadores, vivienda pública, salud y otros servicios, requerían un gran personal administrativo por que las leyes afectaban estas áreas y no podían ser ejecutados completamente por el Estado sin el apoyo de la burocracia.

En México iniciamos el estudio de la burocracia en la época precortesiana cuando en la Gran Tenochtitlan Moctezuma dispuso que los hijos de los señores de México, Texcoco y Tlacopan ocuparan los cargos públicos; la idea de esta disposición era que Moctezuma fuera servido por señores de sangre real, y así sus mandatos fueran transmitidos por personas poderosas, además ordenó que todo el que le sirviera en sus palacios perteneciera a la nobleza, sin embargo, todavía no existían hasta

ese momento organismos que representaran a los trabajadores del Estado. Dicha Aristocracia quedo suspendida por la conquista española.

Con la llegada e imposición de los españoles se estableció como régimen de trabajo el otorgamiento de indios a los conquistadores por los servicios prestados al Rey, esto con el fin de que cultivaran las tierras que también se otorgaban a los conquistadores.

De esta forma cada conquistador se convierte en una especie de representante del Rey de España, quienes además de recibir los servicios de los indios e impartir justicia, tenían la obligación de inculcarles la fe cristiana bajo disposiciones establecidas por la corona española y aparecen de este modo las leyes de Indias, las cuales ya contemplan el origen de las disposiciones sobre la función pública.

Llegamos al México Independiente, y nos encontramos que después del movimiento Insurgente de 1810 pasa mucho tiempo sin que exista una legislación del trabajo estable.

En el año de 1811, Don Ignacio López Rayón instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, quien gobernaría a la Nueva España, en nombre de Fernando VII, ante la ausencia del mismo. Así mismo realizó una Constitución Titulada "ELEMENTOS CONSTITUCIONALES."

Disponía su Artículo 22 "...ningún empleo cuyo honorario se erogue de los fondos públicos, o que eleve al interesado de la clase que vivía, o le de mas lustre, podrá llamarse de gracea, sino de RIGUROSA justicia"; así mismo disponía el artículo 30 "...quedan eternamente abolidos los exámenes de artesanos y solo los calificará el desempeño de ellos."

Para el año de 1821, se establecía la responsabilidad a cargo del Oficial Mayor Primero para instruirse acerca de la suficiencia y talento de los oficiales, para designar a cada uno de ellos la ocupación a desarrollar que acorde a sus aptitudes les correspondiera.

La Constitución Mexicana de fecha 4 de octubre de 1824, establecía en su artículo 50 como facultades del Congreso General, las de crear o suprimir empleos públicos; así como aumentar o disminuir sus dotaciones, y establecer retiros y pensiones.

Surge una Ordenanza de la Renta de Tabaco en 1846, la cual disponía en su artículo 302 que para la provisión de plazas vacantes se atendería a la escala, sin embargo, se dará preferencia a las aptitudes siempre que sobresalgan de tal forma que haga imposible no considerarlas, quedando el derecho del empleado de ascender por medio de un examen y representar al Supremo Gobierno.

El Presidente Arista expide el 21 de mayo de 1852 una ley que dispone "...todos los empleados en las oficinas de la Federación fuesen amovibles a voluntad del Gobierno y que no tuvieran derecho a la cesantía".

La Ley Lares expedida el 25 de mayo de 1853, encargada de lo contencioso administrativo introdujo las cuestiones de distribución y

remoción de los empleados Públicos. Además creaba un Tribunal de Justicia retenida, constituida por el Consejo de Ministros.

Durante su Administración el Presidente Benito Juárez se allegó de una cantidad considerable de servidores de la nación, quienes se encargaron de realizar las tareas encomendadas al Estado y ampliando por consiguiente los servicios requeridos por el pueblo Mexicano.

En 1857 surge una constitución con influencia del liberalismo. Habiéndose promulgado esta constitución se obligó a los empleados y funcionarios públicos a jurarla bajo amenaza de quitarles sus cargos si no lo hacían.

En el año de 1875 se constituyó la primera ASOCIACIÓN MUTUALISTA DE EMPLEADOS PÚBLICOS. Los trabajadores buscaban afanosamente la creación de una organización que fuera lo suficientemente poderosa, no teniendo el éxito esperado.

Correspondió a la Constitución de 1917 el mérito de abordar el problema social de los trabajadores, pero el artículo 123 regía inicialmente para los trabajadores contratados por particulares y no a los trabajadores al servicio del Estado.

Posteriormente se siguió buscando una reglamentación ideal para el trabajo del servidor público y el Estado como patrón, ya que existía alguna situación que hacía diferente a el trabajador al servicio del Estado respecto de un trabajador común.

Es por lo anterior, que se pensó que la ley que debería regularlo fuera un Estatuto, surgiendo de esta forma en el gobierno de Lázaro Cárdenas en 1938 el Estatuto que expresa la función pública como relación de trabajo.

Finalmente en 1963 se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B.

2. Condiciones existentes en México a finales del Siglo XIX y principios del Siglo XX.

Al finalizar el siglo pasado y tras un largo periodo de gobierno del general Porfirio Díaz, existía un grupo que ejercía el poder y dominio de la riqueza en el país, el cual estaba formado por los terratenientes aburguesados.

La burguesía mexicana al inicio del siglo XX, era un grupo muy pequeño que explotaba y se apoderaba del trabajo y de otros grupos sociales que eran la mayor parte de la sociedad mexicana.

La clase burguesa estaba constituida por los grandes industriales, comerciantes, banqueros, terratenientes aburguesados y el resto de terratenientes.

Con el desarrollo de la burguesía a finales del Siglo XIX y principios del Siglo XX se empezó a formar en México la clase obrera, cuyas condiciones de vida eran muy similares a las condiciones de vida

del peón, principalmente en relación al sueldo, tenían una pésima vivienda además de antihigiénica, largas jornadas de trabajo y remotas posibilidades de educación para los niños.

El presidente Porfirio Díaz tomó la determinación de construir ferrocarriles que unieron al país y además dieron paso al surgimiento del proletariado obrero. Las empresas extranjeras hicieron grandes aportaciones de capital, por lo que los dividendos casi en su totalidad determinaron en posesión de los capitalistas extranjeros.

“ Al igual que en otros países, la industrialización capitalista en México se produjo en primer lugar a costa de una cruenta explotación de los trabajadores.”³⁸

El reflejo de la situación que se vivía en esos momentos se encuentra en las siguientes líneas del Obrero Internacional, “ El Estado actual de la clase trabajadora no puede ser mas espantoso y multitud de hombres, mujeres y niños, pululan por todas partes; en sus rostros se

³⁸COLMENARES M, Ismael et al. Cien Años de Lucha de Clases en México (1876-1976). T.I. Quinta edición. Ediciones Quinto Sol. México. 1985. p. 57.

retrata la desesperación, sus vestidos son jirones, harapos mugrientos y causan cierta repugnancia... y sin embargo se celebran las fiestas del trabajo, se hace creer que se impulsa a las artes, a la industria y a la agricultura nacionales y se dice que progresamos, que la felicidad va a venir en aras del proletariado y que... NOS ESTAMOS MURIENDO DE DESESPERACIÓN Y MISERIA.”³⁹

Por la situación que se vivía los trabajadores empezaron a buscar una unidad que les permitiera defenderse de los patrones y de aquellos que detentaban el poder.

Las leyes prohibían en ese tiempo la formación de sindicatos porque se consideraba que solamente ponían en peligro la estabilidad y se creyó conveniente formar sociedades mutualistas pero la intención real de estas era el de tratar en sus reuniones aspectos relacionados con la organización sindical.

³⁹El Obrero Internacional. México. 10 de Noviembre de 1874. p.3.

Los primeros dirigentes de las sociedades mutualistas o círculos obreros eran los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, es así como nace el Gran Circulo de Obreros considerado como la primera asociación de resistencia.

Los esfuerzos de los obreros por mejorar las condiciones existentes en las fábricas, minas, talleres y ferrocarriles, así como el anhelo de que se les reconociera el derecho de formar sindicatos, culminó con las huelgas de Cananea y Río Blanco.

La huelga de Cananea que tuvo lugar en 1906 en Sonora, fue una de las primeras luchas que anunciaba la revolución por el descontento del proletariado.

“ El movimiento de Cananea, al que se ha atribuido una especial importancia como expresión del descontento con el porfirismo, responde a una situación específica y no a una condición general de la clase obrera mexicana.”⁴⁰

⁴⁰DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo T.I. Ob. cit. p. 307.

La afirmación anterior es hecha en razón de que los trabajadores gozaban de un sueldo aunque bajo, mejor que el de el resto de los trabajadores, además de que detrás de éste movimiento había intereses políticos.

Los trabajadores pedían una jornada de ocho horas, salarios mínimos, disminución de trabajadores extranjeros e igualdad de los mexicanos frente a los norteamericanos en oportunidades.

Los hermanos Metcalf encargados de la maderería de la mina por orden de William C. Green provocaron a los trabajadores para justificar así la represión a la manifestación, de este enfrentamiento derivó un incendio que privó de la vida a los hermanos Metcalf y varios trabajadores.

Green pidió el apoyo de fuerzas armadas extranjeras, por lo que un grupo de soldados llamados rangers llegaron a Cananea, produciéndose un enfrentamiento entre federales y trabajadores que no contaban con armas.

De esta forma los huelguistas son sometidos, y aunque no lograron ninguna mejora de condiciones teniendo que regresar por la fuerza a sus trabajos marcan los primeros indicios para el estallido de la revolución.

Por otro lado, la huelga de Río Blanco se llevó a efecto de Orizaba Veracruz en 1907, este movimiento fue diferente al de Cananea ya que surgió fundamentalmente como protesta por las injusticias sociales.

Se había constituido el Gran Circulo de Obreros libres Río Blanco por el Magonista José Néira y por ésta razón los patrones de puebla organizaron el llamado Centro Industrial Mexicano a los que se unieron los dueños de fábricas de hilados y tejidos de Veracruz y Tlaxcala.

Posteriormente los patrones hicieron un reglamento de trabajo en el que prohibían a los trabajadores cosas tales como recibir visitas en su casa, leer libros o periódicos censurados por los patrones y otras del

mismo tipo, las cuales fueron rechazadas por los obreros y declararon la huelga general el 4 de diciembre de 1906.

Después se realiza un paro patronal que afecta a los trabajadores y estos piden la intervención del presidente Díaz como árbitro en el conflicto.

Sin embargo, el laudo de Díaz daba totalmente la razón a los patrones y además establecía que debían volver al trabajo bajo los mismos reglamentos vigentes, por lo que los obreros lo rechazaron.

Los obreros se negaron a volver al trabajo, pero además, el 7 de enero de 1907, hicieron un mitin a la entrada de la fábrica.

Como consecuencia de lo anterior, Victor Garcin que estaba al frente de la tienda de raya niega a las mujeres de los trabajadores el crédito de mercancías que venían recibiendo, y éstos reaccionan a este hecho quemando la tienda de raya así como otras mas, también propiedad de Garcin.

A raíz de esta serie de sucesos, derivados de múltiples injusticias cometidas a los trabajadores, comenzó a respirarse un ambiente lleno de incertidumbre e inseguridad.

Hubieron severas represiones en contra de los trabajadores y al igual que en Cananea con esta lucha los Obreros no logran sino encontrar la muerte o la privación de su libertad.

Sin embargo, con estos acontecimientos se reflejaba cada vez más el anhelo de los trabajadores, por dejar atrás las múltiples injusticias de las que eran objeto y poder disfrutar algún día de condiciones justas y humanas, tanto para ellos como para sus familias.

Esta serie de sucesos cargados de injusticias y dolor, motivaron que en el año de 1910, estallara por fin la Revolución Mexicana.

3. La Revolución Mexicana de 1910.

Como resultado de los estragos sufridos en el país tanto sociales como económicos, estalla la Revolución Mexicana.

Este movimiento tuvo como principales motivos la existencia de un gobierno que utilizó el poder a voluntad de una persona, el presidente Díaz, lo que trajo como consecuencia que se suscitaran terribles condiciones para los trabajadores, ya que éstos vivían serias injusticias y sin posibilidades de alguna protección legal.

El movimiento armado de la Revolución Mexicana comenzó el 20 de noviembre de 1910 con base al plan de San Luis Potosí por el cual Francisco I. Madero hace saber sus objetivos.

El Gobierno de Madero en 1911 fundó el Departamento de Trabajo, cuya finalidad principal era realizar un estudio de todo lo concerniente al trabajo y fungir como conciliador entre los factores de producción.

En julio de 1912 se fundó la casa del Obrero Mundial con tendencias anarcosindicalistas que preocuparon al gobierno de Madero de tal forma que suprime la escuela racionalista constituida dentro de la casa y clausura su órgano periodístico llamado " La luz " , al mismo tiempo que expulsa al principal representante de ésta tendencia, Francisco Moncaleano.

En dicha fundación participaron también servidores del Estado como son: la Unión de Carteros de la Ciudad de México y los trabajadores tranviarios.

En noviembre de 1912 el Secretario de Hacienda, Ernesto Madero destacaba en su iniciativa de presupuestos la importancia de la cuestión social por lo que no se le podía ignorar, y afirmaba que la administración que entrara debería hacer todo lo posible para terminar con las injusticias y así lograr armonía entre capital y trabajo; y que para lograr esto se debía comenzar por hacer un estudio de los problemas existentes elaborando estadísticas en relación con la jornada, accidentes, labores de las mujeres y niños, y de las relaciones contractuales entre

patrones y obreros. De esta forma se estaría en condiciones de elaborar la legislación social mexicana.

Sin embargo, a pesar de los intentos que Francisco I. Madero realizó durante el periodo que duró su gobierno en relación al trabajo, no logra ninguna reforma social trascendental lo que provoca inconformidades.

Posteriormente con los asesinatos de Francisco I. Madero y Pino Suárez y la usurpación en el poder de Victoriano Huerta, tampoco se logra ninguna reforma social y por el contrario, se refleja un enorme retroceso al régimen anterior.

El 26 de marzo de 1913 Venustiano Carranza suscribe el Plan de Guadalupe. Carranza desconoció a Victoriano Huerta como presidente de la República y fue nombrado primer jefe del ejército constitucionalista para posteriormente ocuparse del Poder Ejecutivo en tanto se realizaran elecciones mediante las cuales se determinaría quien detentaría el poder.

A partir de la muerte de Madero y hasta antes de la creación de la nueva Constitución de 1917, existieron leyes en materia de trabajo que posteriormente servirían de base para la Legislación actualmente vigente.

En Aguascalientes el Gobernador Alberto Fuentes determinó el 23 de agosto de 1914 el descanso semanal, la jornada máxima de ocho horas y estableció la prohibición de reducir salarios.

En Jalisco se creó la Ley de Manuel M. Diéguez del 2 de septiembre de 1914 que consagra el descanso dominical, vacaciones de ocho días al año, jornada limitada en tiendas de ropa y abarrotes con dos horas de descanso al medio día.

El 11 de septiembre de 1914 Eleuterio Ávila Gobernador de Yucatán crea una ley en materia de trabajo que pugnaba por la libertad del indígena, que incluía la desaparición de las cartas-cuenta, en las que se registraban las deudas de los campesinos que además se heredaban de generación en generación de tal forma que era imposible terminar con ellas.

En San Luis Potosí el 15 de septiembre de 1914 el General Eulalio Gutiérrez estableció el salario mínimo en el trabajo de minas, pago de salario en efectivo, y algunas prohibiciones tales como el embargo del salario, tiendas de raya y la renuncia a sus derechos.

El Gobernador de Veracruz Manuel Pérez Romero, por Decreto del 4 de octubre de 1914, ordeno el descanso semanal y el 19 de octubre de 1914 en éste mismo lugar Cándido Aguilar promulgó la ley del Estado en materia de trabajo que consigna una jornada máxima de nueve horas con descanso para alimentos, salario mínimo, descansos obligatorios de los domingos y días festivos.

De igual forma se establecieron en este mismo año, la Inspección del Trabajo y las Juntas de Administración Civil.

En abril de 1915 en el Distrito Federal, una comisión encabezada por Rafael Zubarán Company, Secretario de Gobernación realizó un proyecto que regulaba los contratos individuales o colectivos del trabajo.

El 14 de mayo de 1915 se crea por el General Alvarado en Yucatán el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje. El 11 de diciembre del mismo año se crea la ley del Trabajo; esta ley laboral contenía algunos de los principios que mas tarde formarían parte del artículo 123 Constitucional.

En Coahuila el 28 de septiembre de 1916, Gustavo Espinoza Mireles Gobernador de este Estado crea por Decreto en los departamentos gubernamentales un área de trabajo.

El 27 de octubre de 1916 es promulgada la Ley del Trabajo por el Gobernador, la cual con excepción de tres capítulos relativos a la participación en los beneficios, accidentes de trabajo, así como conciliación y arbitraje, es una reproducción del proyecto Zubarán.

Venustiano Carranza lanza una convocatoria al pueblo para que elija representante para un congreso constituyente que tendrá como objetivo modificar la Constitución.

El 1o de diciembre de 1916 en el teatro Iturbide de Queretaro, Carranza presentó un proyecto de Constitución reformada, sin embargo, ésta resultó poco relevante, ya que no tenía gran diferencia con la anterior.

Dichas reformas las encontramos en la fracción XX del artículo 72 que facultaba al poder legislativo para expedir leyes sobre el trabajo.

Así mismo, al artículo 5o le fue adicionado lo siguiente:

“El contrato de trabajo solo obligará a prestar el trabajo convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.”

Con estos cambios poco trascendentes, la Constitución seguía manteniendo los mismos lineamientos, que desde su inicio quedaron establecidos.

4. Creación del Artículo 123 Constitucional.

Una vez establecidas las cuestiones de trabajo de mayor importancia y tomando como punto de partida la iniciativa del Diputado Manjarrez quien consideraba que los aspectos laborales deberían de consagrarse en un título especial en la Constitución y no dentro del artículo 5o.

Por lo anterior se constituyó una comisión para la preparación de un proyecto de artículo que abordara las cuestiones obreras.

El 23 de enero de 1914 se dio a conocer el texto del artículo 5o de acuerdo como la comisión consideró que quedaría al ser separados los aspectos obreros, se le hizo una pequeña modificación y se dejó pendiente su votación.

Al abordar el título del Trabajo y de la Previsión Social se le asignó el número 123 a este artículo y se dio lectura al proyecto. Dicho título se fue aprobando parcialmente pero sin efectuar la votación todavía

y al abordar la fracción XVIII cuyo contenido es la huelga, surgió discusión para finalmente ser autorizada no siendo aplicable a los trabajadores de las plantas fabriles, así terminó la sesión y se citó para la siguiente.

Esa misma noche se retomó la discusión de la fracción XVIII y se dio paso a las siguientes fracciones quedando aprobado el proyecto. Después se inicio la votación del artículo 5o, el cual fue aprobado con 163 votos a favor al mismo tiempo se aprobaba el artículo 123 y el transitorio.

“Había nacido así el primer precepto que a nivel constitucional otorgó derechos a los trabajadores. México pasaba a la historia como el primer país que incorporaba las garantías sociales a una Constitución.”⁴¹

El texto aprobado iniciaba de la manera siguiente:

“El Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de

⁴¹Ibidem.p.336.

cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, de una manera general todo contrato de trabajo:"

Y continuaba el texto enunciando cada una de las fracciones constitutivas del artículo 123, cuyo contenido es el siguiente:

I. Señala la jornada máxima de ocho horas.

II. Establece disposiciones respecto al trabajo nocturno y previene algunas condiciones para el trabajo de mujeres y jóvenes menores de dieciséis años.

III. Aborda aspectos relativos a jóvenes y niños.

IV. Contempla las consideraciones para fijar el salario mínimo de los trabajadores y el derecho a participar en las utilidades.

VII. Establece igualdad entre trabajo y salario.

VIII. Prohíbe el embargo, compensación o descuento al salario.

IX. Indica la forma en que se fijará el salario mínimo y la participación en las utilidades.

X. Se refiere a la forma de pagar el salario.

XI. Establece las condiciones para trabajar tiempo extraordinario y como debe pagarse.

XII. Señala la obligación de los patronos de proporcionar a los trabajadores los servicios necesarios.

XIII. Se relaciona con la anterior y además establece ciertas prohibiciones.

XIV. Señala la responsabilidad de los empresarios en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores.

XV. Establece la obligación del patrón de cumplir con la higiene, seguridad y medidas de prevención de accidentes.

XVII. Otorga el derecho de huelgas y paros a obreros y patronos.

XVIII. Señala las condiciones para la licitud de las huelgas.

XIX. Determina cuando un paro es lícito.

XX. Hace referencia a la intervención de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los conflictos entre el capital y el trabajo.

XXI. Contiene las consecuencias de la negativa del patrono o del trabajador a someterse al arbitraje o a aceptar el laudo de la Junta.

XXII. Indica las obligaciones de los patronos como resultado del despido injustificado de un obrero.

XXIII. Determina que créditos de los trabajadores tienen preferencia en caso de concurso o quiebra.

XXIV. Trata de la responsabilidad exclusiva de los trabajadores por sus deudas.

XXV. Señala que el servicio para colocación de los trabajadores es gratuito.

XXVI. Establece los requisitos para la celebración de los contratos entre mexicanos y extranjeros.

XXVII. Señala las condiciones que son nulas en un contrato.

XXVIII. Indica que las leyes deben clasificar los bienes para distintos objetivos.

XXIX y XXX. Enuncia los servicios considerados de utilidad pública.

En 1918 empiezan a formarse las mas variadas organizaciones; hermandades, clubes sociedades mutualistas, alianzas y demás precedentes de los sindicatos que inician la lucha en defensa de los derechos esenciales de sus miembros como el mínimo salario, aunado a

ello el retraso al pago del mismo y la necesidad de obtener pensiones y jubilaciones.

La burocracia mexicana se encontraba marginada y desamparada, este sector estaba expuesto constantemente a ceses injustificados y congelación de salarios, hechos que provocaban un deficiente desarrollo de las funciones públicas, ya que para el desempeño de las actividades encomendadas por el Estado es necesario contar con personal que además de ser especializado, cuente con una estabilidad económica.

Contagiados por el despertar de los trabajadores en el movimiento revolucionario, los empleados comenzaron a participar del mismo, sin embargo, se vieron marginados y por tanto desprotegidos de las garantías con que la constitución investía a los trabajadores del sector privado pero al mismo tiempo creyeron en la posibilidad de verse beneficiados por el fruto de la lucha en la que quizás a pesar de ser participes, no supieron reclamar sus derechos.

Es por eso que comienzan a hacer sentir la fuerza de su organización al enfrentar las injusticias a las que se veían sometidos frecuentemente, sobre todo cuando eran privados de su salario, disminuyéndolo o no pagándolo oportunamente, así estalla en el año de 1922 la primera huelga del sector público, al frente de los maestros y dirigiendo esta huelga se encuentra el gran sindicalista mexicano Vicente Lombardo Toledano.

Es también en este año que nacen en México los Primeros Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado:

-El primero, de maestros en el Puerto de Veracruz y

-El segundo, de Trabajadores de Limpia de la Ciudad de México.

En 1924 se crea la Unión de Empleados de Aguas Públicas, la cual tendría corta duración por la determinante oposición mostrada por las autoridades quienes nunca vieron con benevolencia dicha fundación.

Además, para esta época, los empleados públicos todavía no contaban con estabilidad alguna y les embargaba el temor de perder su empleo, ya que cada año eran cesados simultáneamente miles de Trabajadores al Servicio del Estado.

Es el 12 de agosto del año de 1925, durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles, cuando por fin aparecen los primeros indicios por conseguir la tan buscada protección durante tantos años, a los Trabajadores al Servicio del Estado.

Es así, como después de innumerables intentos se establece La Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual, constituiría el antecedente inmediato del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

5.Los Estatutos del Servicio Civil.

El servicio público que desempeñan los trabajadores era llamado con anterioridad servicio civil. En 1929 el Presidente Emilio Portes Gil considera necesaria la creación de una ley del servicio civil que consagre los derechos fundamentales de los trabajadores al servicio del Estado.

El proyecto Portes Gil aborda el trabajo de los burócratas tanto de la federación como de los Estados y Municipios. Sin embargo, habrían de pasar varios años en los que no se experimentara cambio alguno y los trabajadores al servicio del estado continuaran al margen de una legislación propia, apareciendo posteriormente las primeras disposiciones relativas al trabajo.

Es así como siendo presidente interino de la República Mexicana el General Abelardo L.Rodríguez, el 12 de abril de 1932 nace el acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, antecedente del Estatuto Jurídico.

El contenido de dicho acuerdo se refería a la forma de su aplicación, las comisiones del Servicio Civil, las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias, las vacaciones, licencias y permisos, así como recompensas y ascensos, derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil, las sanciones y manera de aplicarlas, así como la forma de separación del Servicio Civil.

“El General Abelardo L. Rodríguez debe de recibir el reconocimiento de ésta actitud revolucionaria, en la que se muestra su simpatía por los trabajadores, que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la misma ley en su artículo 2o estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del Servicio Civil que se expidan y que el debía cumplir ésta que consideraba una promesa solemne, dentro de la mayor brevedad, para demostrar la sinceridad de las intenciones que lo movían.”⁴²

⁴²CANTON MOLLER, Miguel. Ob. cit. p. 78.

En el año de 1934 el Presidente Abelardo L. Rodriguez, ordena el aumento del 5% de sueldo a quienes ganaban una cantidad menor de \$200.00. Así mismo, el 27 de septiembre del mismo año se fundó la Unión General de Trabajadores de Materiales de Guerra, la cual sería el antecedente del Sindicato de Trabajadores del Departamento de la Industria Militar.

Nacen en ésta época, algunas organizaciones sindicales entre las que se encuentra la de Trabajadores de Limpia y Transportes del Departamento Central, mismas que se reunían en los locales de la C.N.C, dirigida por Graciano Sanchez.

El 6 de septiembre de 1935, nace la Alianza de Trabajadores de Salubridad, antecedente del Sindicato Nacional de Trabajadores de Salubridad y Asistencia.

Las primeras reuniones celebradas para organizar la Alianza de Trabajadores del Estado, en las que por cierto participaban activamente

grupos femeniles de la burocracia, siendo ejemplo de ello el grupo "Evolución Femenina de Economía Nacional," eran clandestinas.

Para diciembre de 1935 las Organizaciones Sindicales logran por medio de su unidad y fuerza constituir uno de los antecedentes de la F.S.T.S.E; "La Alianza de Organizaciones de Trabajadores del Estado", siendo Roberto Aguilera y Joaquín Barrios los primeros Secretarios Generales, procedentes del Sindicato de la Industria Militar.

Posteriormente al realizarse el primer Congreso de la Alianza, sufre una reestructuración y adquiere el nombre de Federación Nacional de Trabajadores del Estado, un antecedente mas de la F.S.T.S.E.

En 1936 en el anfiteatro Bolívar, se lleva a cabo un Congreso denominado "Pro-Unidad de la Federación Nacional de los Trabajadores del Estado", se aprueba su Estatuto y se designa como Secretario General, al joven Joaquín Barrios Rivera, obrero del Sindicato de Materiales de Guerra.

Las organizaciones encargadas de fundar la Federación Nacional de Trabajadores del Estado fueron: Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, Aliansa de Telegrafistas Mexicanos, Frente Único de Trabajadores de Caminos, Sociedad Nacional de Empleados Postales, Sindicato Único de Trabajadores Federales de la S.O.P; Unión Nacional de Empleados del Gobierno, Ala Izquierda de Empleados Federales, Unión de Trabajadores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Unión de Empleados y Obreros de la Secretaria de Hacienda, Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaria de Educación Pública, Organización de Trabajadores de la Secretaria de Gobernación y Frente Único de Trabajadores Oficinistas del Departamento Central; para lo cual se adopta el lema "POR UNA SOCIEDAD SIN CLASES."

Dentro de dicho Congreso se hace patente la intención de luchar por incorporar la burocracia a la Ley Federal del Trabajo, no admitiendo la idea de algunos legisladores que pretendían expedir una Ley del Servicio Civil, la cual impediría su independencia y no sería posible llevar a cabo organización sindical alguna.

La Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.) encabezada entonces por Vicente Lombardo Toledano (Secretario General) y Fidel Velázquez (Secretario de Organización) tuvo participación de gran importancia en el nacimiento de la Federación de Trabajadores del Estado.

El 17 de marzo de 1936 se funda el Sindicato de Hacienda y Crédito Público con el nombre de denominado "Unión de Empleados y Obreros de la Secretaría de Hacienda."

El 2 de mayo del mismo año se funda el Sindicato de Trabajadores de la Cámara de Diputados llamado "Sindicato de Trabajadores de la Imprenta de la Cámara de Diputados."

El 20 de junio , se funda el Sindicato de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el nombre de Unión de Empleados de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El año de 1937 fue de gran importancia para las Organizaciones Sindicales, ya que a lo largo del mismo se formaron una serie de sindicatos que se adhirieron a la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

De esta forma, el 25 de junio se funda el Sindicato de la Secretaría del Trabajo y Previsión social, con el nombre de Unión de Trabajadores del Departamento del Trabajo.

El 19 de junio, fue fundado el Sindicato de la Procuraduría General de la República.

También en este año se funda el Sindicato del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, llamado Unión Sindical de los Trabajadores de pensiones.

El 13 de julio se funda el Sindicato de Anales de Jurisprudencia con el nombre de Sindicato de Empleados al Servicio de Anales de Jurisprudencia.

El 31 de julio se fundó el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de la Reforma Agraria bajo el nombre de Sindicato de Trabajadores del Departamento Agrario.

Con fecha 14 de diciembre del mismo año, se funda el Sindicato del Gobierno del Distrito Federal con el nombre de Sindicato Único de Trabajadores del Distrito Federal.

El acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil duró el tiempo que el General Rodríguez fue presidente. Posteriormente en el periodo del General Lázaro Cárdenas como presidente de la República quien había conquistado la simpatía y confianza de los trabajadores, es puesta a consideración del Congreso de la Unión, una iniciativa para la creación de un estatuto para regular las relaciones de los trabajadores respecto del poder público derivadas de los servicios que los trabajadores prestan a este último.

Esta iniciativa tuvo como consecuencia serias discusiones ya que hubo varios miembros que estaban en contra de dicha

reglamentación. Estas opiniones en contra se dieron en lo relativo al derecho de sindicación y huelga.

Este proyecto fue presentado al senado de la República que figuró como Cámara de origen, el 18 de diciembre de 1937 fue aprobado y se turnó a la cámara de Diputados.

En ésta Cámara hubieron al respecto, múltiples criterios contrapuestos, que finalmente llegaron a una uniformidad.

El 6 de septiembre de 1938 por votación nominal fue aprobado el proyecto por 158 votos contra 6, fue promulgado por el presidente Lázaro Cárdenas y finalmente se publicó en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1938 la Ley Tutelar y Protectora de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Una comisión técnica -jurídica designada por la Federación Nacional del Estado (FNTE) elabora el primer proyecto de lo que se habría de convertir en el "ESTATUTO JURÍDICO."

Una vez elaborado el proyecto los dirigentes de la F.N.T.E; comienzan una larga búsqueda por toda la república del Presidente Lázaro Cárdenas, quien habría de autorizar la expedición de la primera ley burocrática.

Los distintos grupos de legisladores comenzaron a generar controversia entre la opinión pública, lo cual trajo como consecuencia que se llegara a pensar en olvidarse de cualquier normatividad para los trabajadores del Estado.

Algunas de las opiniones en contra del Estatuto Jurídico fueron:

“NI SINDICATOS DE EMPLEADOS OFICIALES NI DERECHOS DE HUELGA CONTRA EL ESTADO”.

“ES MUY GRAVE LA APROBACION DEL ESTATUTO JURIDICO”.

“ES UNA VIOLACION PATENTE A LA CONSTITUCION”.

“LA NUEVA LEY SERA UN BARRIL DE POLVORA PARA EL GOBIERNO”.

En el año de 1938 se reúnen las organizaciones burocráticas existentes organiza para llevar a cabo el primer mítin de trabajadores del Estado, y de esta forma apoyar al gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, con el fin de que el Estatuto Jurídico recibiera el rango de Ley.

El Presidente Cárdenas envió el proyecto de ley del Estatuto Jurídico a la Cámara de Diputados, siendo los defensores de este proyecto los diputados: Adolfo Ruiz Cortinez, Fernando Amilpa, Margarito Ramírez y Salvador Ochoa Rentería.

El 17 de octubre de 1938, en la sala de conferencias del Palacio de Bellas Artes, con la participación de cinco delegados por cada uno de los 31 sindicatos representados, tuvo verificativo el Congreso Constituyente de la Federación.

El 29 de octubre del mismo año, finalmente queda constituida la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, bajo el lema“...POR UN ESTADO AL SERVICIO DEL PUEBLO”.

Durante el año de 1938 nacen una serie de sindicatos que se adhieren a la F.S.T.S.E. los cuales son: Sindicato de Recursos Hidráulicos, con el nombre de Sindicato de la Comisión Nacional de Irrigación dependiente del Sindicato de Agricultura, el Sindicato de Industria y Comercio con el nombre de Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Economía Nacional, el Sindicato de Contaduría Mayor de Hacienda con el nombre de Sindicato Revolucionario de la Contaduría Mayor de Hacienda (El Congreso de esta Central aprueba las gestiones del Comité Ejecutivo Nacional de la F.S.T.S.E; para ingresar al partido de la Revolución Mexicana; el Sindicato de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con el nombre de Sindicato de Comunicaciones y Obras Públicas, Sindicato del Poder Judicial Federal, el Sindicato de Agricultura y Ganadería, con el nombre de sección Central No. 1 del Sindicato de Agricultura y Fomento, el Sindicato del Poder Judicial del Distrito con el nombre de Sindicato de Trabajadores

del Poder Judicial del Distrito y Territorios Federales, el Sindicato del Tribunal Fiscal.

En febrero de 1938 nace el Sindicato Único de Trabajadores de Gobernación, y el 14 de octubre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Lotería Nacional.

En 1939 la F.S.T.S.E. celebra un mítin en la Cámara de Diputados, para anunciar que reanudarían sus gestiones hechas en 1929, para exigir un aumento general de salarios.

En el mismo año se gestionó dentro del Partido de la Revolución Mexicana (P.R.M.) la creación de la Comisión Política de la Federación de Trabajadores del Estado dentro del mismo partido, además de conseguir que en el Consejo del partido participara un representante de la Federación como candidato a diputado por el Partido de la Revolución Mexicana, siendo electo Alfonso Peña Palafox.

El 1° de abril del mismo año, se crea el Tribunal de Arbitraje, teniendo como presidente al Lic. José Guadalupe Zuno. Su creación provoca polémica que se refleja en algunos diarios de esa época, ya que consideraban que era inconstitucional y que contribuiría a una mala administración de Justicia del Fuero Común; que además que pugnaban por la desaparición del Estatuto Jurídico, del Tribunal Federal y en general de todas las agrupaciones de trabajadores del Estado.

Además manifestaban que dicho Tribunal no tenía por que pugnar contra las resoluciones tomadas por las máximas autoridades de la República, considerando ilógico el hecho de demandar al Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales ante el Tribunal de Arbitraje.

Así las cosas el 4 de agosto el Tribunal de Arbitraje funda su Sindicato, dentro del cual enseguida comienzan las desavenencias, al suscitarse en el primer Comité de la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado, conflictos motivados por criterios contrapuestos en la Dirección Sindical, que terminarían con la sustitución del Secretario

General, Francisco Patiño Cruz por el profesor Cándido Jaramillo, que mas tarde también renuncia.

Al tiempo que se crea el Tribunal Federal, nace también la Comisión Substanciadora creada para conocer de los conflictos entre los Trabajadores de la Suprema Corte y los Titulares del Poder Judicial, la cual estaba integrada por un representante de la Corte, un representante de los Trabajadores y un arbitro nombrado por ambos.

El 25 de noviembre 1940 la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, obtiene su Registro Oficial en el Tribunal de Conciliación.

Así mismo, se gestionó la cesión por parte del Gobierno Federal, la entrega del edificio de Lucerna número 55 para oficinas de la Federación y los Sindicatos que la integraban.

El último sindicato creado en este año fue el Nacional de Trabajadores de Marina con fecha 10 de enero.

La Federación de Trabajadores al Servicio del Estado tuvo una participación política sumamente importante para el triunfo alcanzado por el General Manuel Ávila Camacho, al asumir la presidencia de la República.

El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, trató de explicar la función pública como relación de trabajo y para tal efecto este instrumento legal estaba constituido por los preceptos siguientes: Disposiciones Generales, Derechos y Obligaciones de los trabajadores, horas de trabajo y descansos legales, salarios, obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente, obligaciones de los trabajadores, suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, organización colectiva de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, condiciones generales de trabajo, las huelgas, procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje, riesgos profesionales y las enfermedades profesionales, las prescripciones, Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio tribunal

de Arbitraje y Juntas, la competencia del Tribunal de Arbitraje y juntas, procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, y Transitorios.

Este Estatuto que fue considerado como uno de los mas avanzados del mundo estuvo vigente hasta 1941, año en el que siendo ya presidente de la República el General Manuel Ávila Camacho promulgó un nuevo estatuto, pero este en realidad solo fue una reforma a la anterior ya que simplemente se adiciono la especificación de las bases para la formación de escalafones, la prohibición a los sindicatos de burócratas de adherirse a organizaciones o centrales obreras y campesinas y la desaparición de las juntas arbitrales, que existían en cada dependencia.

Este año fue también de grandes cambios y acontecimientos, en el mes de julio se celebra el primer Congreso Ordinario, de la Central Sindical de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Este año fue también de grandes cambios y acontecimientos, en el mes de julio se celebra el primer Congreso Ordinario, de la Central

Sindical de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, así mismo, se reestructuró el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado por tres representantes; un Magistrado representante de la F.S.T.S.E. y otro Magistrado representante del Gobierno.

El 28 de febrero de 1942, se integra la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (C.N.O.P.), uno de los tres sectores del Partido de la Revolución Mexicana, al cual por su organización y disciplina la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado es su pilar fundamental.

En 1943 La Federación Sindicatos de Trabajadores con el profesor Rafael Herrera Ángeles al frente manifiesta su afán de luchar en contra de cualquier atentado que pudiera sufrir el Estatuto Jurídico.

En este mismo sentido, varios diputados del Partido de la Revolución Mexicana se disponen a luchar en defensa de las conquistas revolucionarias contenidas en el estatuto Jurídico.

Para finalizar con los grandes acontecimientos de este año el 29 de diciembre del mismo se funda el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

En el año de 1944 el Secretario General Rufo Figueroa, logro la unidad de los Sindicatos Federados, iniciándose así la vida institucional de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, así como el acuerdo por el cual en las principales ciudades se establezcan los Comités Coordinadores base fundamental de la F.S.T.S.E. en el interior del país.

El 13 de septiembre se funda el Sindicato del Patrimonio Nacional, bajo el nombre de Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

El 11 de noviembre dentro del Congreso Nacional Ordinario de la F.S.T.S.E; se determina que ningún miembro de un Sindicato Federado podrá ser perseguido, cesado o sancionado por razones de política o religión.

Durante el régimen del Presidente Lic. Miguel Alemán Valdés, en el año de 1950 se establecieron en distintas Secretarías de Estado, tiendas sindicales que mas tarde fueron administradas por el Gobierno Federal para vender a los trabajadores, con precios mas bajos que los del mercado, artículos de primera necesidad.

Se edificaron también en este año, los primeros edificios multifamiliares, para otorgar las viviendas en alquiler barato a los servidores del Estado.

Además se crearon guarderías infantiles para dotar a todas las dependencias gubernamentales de un lugar en donde prestar atención adecuada a los hijos de los trabajadores a partir de que nacen y hasta la edad escolar.

En este año se expide además una ley a favor de los Veteranos de la Revolución en la cual se les considera como Servidores Públicos.

El 1° de septiembre se funda el Sindicato de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas; y el 13 de diciembre se forma la primera Asociación de Jubilados.

En el Gobierno del Presidente Ruiz Cortines en el año de 1953 se otorgó a los Trabajadores del Estado el Aguinaldo Anual, otorgado en los últimos meses de cada año.

El 6 de diciembre de 1954, se establece la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales.

El 7 de febrero de 1956, se efectúa en México la Primera Conferencia de Trabajadores Públicos del Hemisferio Occidental.

En este mismo año, la F.S.T.S.E; realiza una serie de gestiones con el fin de que los Comités Nacionales de los Sindicatos Federados en la realización de los proyectos de presupuestos de cada dependencia del Ejecutivo.

En este año, se efectúa en los Estados Unidos de Norteamérica el Congreso de la Federación Americana de Empleados del Gobierno Federal de Norteamérica.

A dicho Congreso, asistieron representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En 1957, se crea el Bloque de Unidad Obrera, organismo que agrupa a las mas importantes centrales de trabajadores del país, al que se afilia la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, siendo éste el antecedente directo de lo que es ahora el Congreso del Trabajo.

En este mismo año se establece un Reglamento para la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación, creada el 6 de diciembre de 1954, que instituye la Medalla Servicio a la Nación Mexicana, para premiar la antigüedad de los empleados, así como estímulos y recompensas consistentes en menciones honoríficas y premios en efectivo.

El primero de agosto de 1958, entra en vigor el ascenso escalafonario equivalente a dos categorías superiores.

En el mismo año resulta electo como Presidente de México, el Lic. Adolfo López Mateos, quien fue Secretario General de una sección del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Dicha sección del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se encontraba afiliada a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

En el año de 1959, se forma la nueva Secretaría de Obras Públicas, y los trabajadores que integran esta dependencia, deciden formar un sindicato al cual denominan, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Obras Públicas.

6. La Reforma Constitucional de 1960 y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Inevitablemente se han establecido diferencias entre los trabajadores al servicio del Estado y aquellos que prestan sus servicios a particulares, por lo tanto, si a los trabajadores comunes se les han otorgados una serie de derechos consagrados en la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo, entonces en igualdad de condiciones los burócratas deben gozar de un mínimo de derechos garantizados por la ley.

Por esta razón el Presidente de la República Adolfo López Mateos, emite una iniciativa y la hace llegar al Senado de la República el 7 de diciembre de 1959. Con dicha iniciativa se intenta incluir en la Constitución ciertas garantías en favor de los trabajadores al servicio del Estado.

La iniciativa se puso a consideración de las comisiones Unidas Primera de puntos Constitucionales y Primera de Trabajo. El

dictamen de estas se emitió el 10 de diciembre de 1959 aprobando la iniciativa por unanimidad de votos, después fue turnada a la Cámara de Diputados, la cual aprobó el dictamen el 23 de diciembre de 1959. La iniciativa posteriormente trascendió a las Legislaturas de los Estados.

La Cámara de Senadores que fungió como Cámara de origen realizó un recuento de resultados de las Legislaturas de los Estados y se aprobó la reforma.

De ésta forma la iniciativa llegó a la Cámara de Diputados, la cual después de ejecutar la revisión, el 27 de septiembre de 1960 declara reformado el artículo 123 Constitucional en el cual queda adicionado el apartado B, elevándose de esta forma al rango de garantías sociales y Constitucionales los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado. El Presidente de la República lo promulgó y fue publicado el 5 de diciembre de 1960 en el Diario Oficial de la Federación quedando de la manera siguiente:

“Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores.”

Continúa el Texto enunciando las fracciones del artículo, las cuales establecen:

I. La jornada máxima de trabajo diurno y nocturno, así como la extraordinaria.

II. Un día de descanso por seis de trabajo con sueldo íntegro.

III. Vacaciones no menores de veinte días al año.

IV. Fijación de los salarios.

V. Igualdad entre trabajo y salario.

VI. El sueldo solo sufrirá restricciones, descuentos o embargos en los casos previstos por la ley.

VII. La forma de designar el personal.

VIII. Derechos de escalafón.

IX. Las condiciones en que los trabajadores podrán ser suspendidos o cesados, derechos en caso de separación.

X. El derecho de asociación y de huelga previo cumplimiento de ciertos requisitos.

XI. Las bases para la seguridad social.

XII. Ante quien se resuelven los conflictos individuales, colectivos o intersindicales.

XIII. Los militares, marinos, los integrantes de seguridad pública y personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

IV. Los cargos de confianza los designa la ley.

El proyecto también contenía artículos transitorios que señala cuando debería entrar en vigor la reforma y que el estatuto sería vigente en tanto no se expidiera la ley reglamentaria del apartado B.

Mas tarde fue necesaria una adición a la fracción IV del apartado B que consistió en agregar las palabras “ y en las entidades de la República”.

En este año además de la adición del apartado B al artículo 123, se funda el 16 de marzo el Sindicato de Trabajadores de la hoy Secretaría de Turismo.

De igual forma el 16 de mayo de 1961 se inaugura el Hospital “20 de Noviembre” del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado.

En 1962, declara la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, que todos los trabajadores supernumerarios y a lista de raya que cubran servicios permanentes por acuerdo del Presidente López Mateos.

El 13 de febrero de este mismo año, se fundó el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO).

El 29 de diciembre de 1963, se crea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual abrogaría el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

La Ley Burocrática mantenía los principios y lineamientos del Estatuto que estuvo vigente con anterioridad, pero además consagraba nuevos derechos en beneficio del servidor público, tales como el reconocimiento de su calidad de trabajador y el derecho a indemnización.

Sin embargo, esta ley publicada en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1963 siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos, misma que regularía el apartado B del artículo 123 Constitucional tiene todavía muchas lagunas.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado quedó conformada de la manera siguiente:

El Título primero con un solo capítulo, enuncia las disposiciones generales.

El Título segundo compuesto por siete capítulos, se refiere a los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los titulares.

El Título Tercero cuenta con tres capítulos y hace alusión al escalafón.

El Título cuarto se denomina "De la Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales del Trabajo", y está dividido en cuatro capítulos.

El Título quinto con un capítulo, hace referencia a los riesgos profesionales y a las enfermedades no profesionales.

El Título sexto trata de las prescripciones.

El Título séptimo denominado “Del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y del procedimiento ante el mismo”, cuenta con tres capítulos.

El Título octavo en dos capítulos hace alusión a los medios de Apremio y a la ejecución de los Laudos.

El Título noveno se refiere a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación con sus servidores y está integrado por dos capítulos.

El Título décimo aborda las Correcciones Disciplinarias y las Sanciones en un solo capítulo.

Además de los artículos contenidos en los títulos y capítulos ya mencionados, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado cuenta con varios artículos transitorios.

En 1963 además del nacimiento de la Ley Burocrática, surgen otros dos sindicatos; el 16 de mayo, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional Indigenista; y el 29 de diciembre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

Un año después de culminar con la creación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, una serie de acontecimientos en los que a través de una intensa y larga lucha, los trabajadores del Estado vieron como la vida sindical de la Burocracia Federal crecía.

Finalmente, el 16 de mayo se constituye el Sindicato Único de Trabajadores de la Comisión Nacional de valores; y en el mes de noviembre el Presidente Adolfo López Mateos, inaugura el edificio Sindical de los Trabajadores al Servicio del Estado, ubicado en las calles de Antonio Caso No 35.

B) Del Convenio 87

1. El Tratado de Versalles.

El Tratado de Versalles fue aprobado el 28 de junio de 1919, este instrumento internacional cuyo valor se atribuye al hecho de haber puesto fin a la primera guerra mundial.

La primera guerra mundial provocó una serie de cambios realmente trascendentales respecto a la situación de los obreros pertenecientes a las potencias aliadas, después de la participación que tuvieron los obreros en ésta lucha, de los sacrificios a los que se vieron sometidos y al anhelo de ver un panorama distinto en donde según los políticos todo cambiaría y se constituiría un mundo mejor.

Mientras se desarrollaba la primera guerra mundial, se hacía presente la actividad de las organizaciones sindicales de países tanto beligerantes como neutrales, se empezó a sentir la presión de las organizaciones obreras que pugnaban porque se incluyera en el tratado de

Paz, las disposiciones que otorgaran a la clase obrera un mínimo de garantías que la llevaran a un mejor nivel de vida.

Dichas organizaciones Sindicales, empezaron a reunirse por medio de conferencias y congresos, en los que manifestaron su afán por conseguir aquella legislación internacional que determinara los derechos que resultan esenciales para los trabajadores, como son los referentes a la jornada de trabajo, la seguridad social y la seguridad en el trabajo.

Además pedía una comisión industrial integrada en forma tripartita, que vigilara la aplicación de esas disposiciones y organizara Conferencias Internacionales que llevaran a la constitución de normas de trabajo.

Fue así como al finalizar la guerra, los gobiernos aliados y principalmente los gobiernos Francés y Británico, se dieron a la tarea de crear proyectos que tendrían como objetivo lograr una reglamentación internacional del trabajo, la cual sería posible mediante el Tratado de Versalles.

La Conferencia de Paz dejó en manos de una comisión especial la elaboración de un proyecto que cumpliera con las expectativas de las organizaciones obreras, por lo que dicho proyecto culmina con la inclusión de la parte XIII del Tratado de Versalles.

En ésta parte del Tratado quedó plasmado todo lo referente al trabajo, pero además se previó la creación de una Organización Internacional del Trabajo.

Para efectos de nuestra investigación analizaremos la parte XIII del Tratado de Versalles, relativa a todos los aspectos del trabajo.

El preámbulo expresa lo siguiente:

“Siendo el objetivo de la Liga de Naciones el establecimiento de la paz universal y no pudiendo ser ésta un hecho sin hallarse basada sobre la justicia social;

Y siendo así que las condiciones del trabajo existentes suponen, para gran parte del pueblo, injusticias, penalidades y

privaciones que por efecto del gran estado de inquietud que producen, ponen en peligro la paz y la armonía del mundo; y siendo requerida con gran urgencia una mejora de aquellas condiciones: por ejemplo mediante la reglamentación de las horas de trabajo, incluso el establecimiento de un máximo por día y por semana, la reglamentación de las ofertas de empleo, las medidas para evitar la falta del mismo y para proporcionar salarios suficientes, las medidas de protección del obrero contra las enfermedades y accidentes del trabajo, de los niños, de los jóvenes y de las mujeres, las disposiciones relativas a la vejez y a la incapacidad, la protección a los intereses de los obreros empleados en los países distintos de los suyos, el reconocimiento del principio de libertad de asociación, la organización de la educación técnica según la vocación individual, y otras medidas;

Considerando además que el hecho de dejar una nación cualquiera de adoptar condiciones humanas de trabajo constituye un obstáculo a la marcha de las otras naciones que deseen mejorar las suyas;

Las altas partes contratantes, movidas por sentimientos de justicia y humanidad, así como por el deseo de asegurar la paz permanente del mundo, acuerdan lo siguiente:”

Las partes contratantes consideraron de mayor importancia y urgencia puntos tales como:

1.- No considerar el trabajo como una mercancía o un artículo de comercio.

2.- El derecho de asociación de trabajadores y patronos para todos los fines legales.

3.- El pago a los trabajadores de un salario suficiente para lograr un adecuado nivel de vida de acuerdo a su país.

4.- Adoptar la jornada de ocho horas a la semana todas las partes.

5.- Adoptar el descanso semanal de veinticuatro horas y de preferencia el domingo.

6.- Terminar con el trabajo de niños y tomar las medidas necesarias para que los jóvenes continúen su educación.

7.- La igualdad entre trabajo y salario.

8.- Trato igual en las condiciones de trabajo a los residentes legales de un país; y

9.- La organización de un servicio de inspección en cada país con el objeto de vigilar la aplicación de las leyes y reglamentos encargados de la producción de los trabajadores.

Trueba Urbina afirma que tales disposiciones...“constituyen el origen del DERECHO INTERNACIONAL SOCIAL, y en su mayor parte provienen del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, PRIMERA DECLARACIÓN DE DERECHOS SOCIALES DEL MUNDO, base del Derecho Internacional Social.”⁴³

Es así como el Tratado de Versalles en la búsqueda de la paz mundial, mediante la lucha por reivindicar al ser humano y tratando de mejorar su nivel de vida a través de condiciones justas en el trabajo, marcó el nacimiento de aquella legislación Internacional que tanto

⁴³TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Porrúa. México. 1979. p. 302.

aclamaban las organizaciones obreras al quedar incluida en la parte XIII del Tratado de Versalles al concluir la primera guerra mundial.

“Al fundarse la OIT se dio vida a un foro mundial para la participación de gobiernos, trabajadores y empresarios, de modo que en su seno fuera posible superar pacíficamente la problemática originada por el fenómeno de la lucha de clases, que es inmanente a la relación obrero-patronal.”⁴⁴

La OIT fue un gran logro de la clase trabajadora al conseguir primero, que fueran contempladas en el Tratado de Versalles las condiciones en las que habría de efectuarse el trabajo, estableciendo un mínimo de garantías en favor de los trabajadores para posteriormente culminar con una legislación que se encargaría de vigilar el cumplimiento de estas disposiciones de trabajo a nivel internacional.

“La OIT fue ante todo un medio para la realización de un fin inmediato, que es el Derecho Internacional del Trabajo estatuto que a su

⁴⁴BARROSO FIGUEROA, José. Ob. cit. p.69.

vez convirtió en un medio para un fin mas alto: la justicia social en las relaciones entre el trabajo y el capital.”⁴⁵

Los objetivos primordiales de la OIT son:

- Promover la democracia y los derechos humanos.
- Luchar contra la pobreza y el desempleo.
- Proteger los derechos de los trabajadores.

La OIT como organismo encargado de apoyar a sus integrantes cuando estos tienen problemas relativos al trabajo, promoverá la ratificación y la aplicación de las normas Internacionales del Trabajo, además debería realizar un estudio constante en lo concerniente a las diversas situaciones laborales y sociales.

Por lo anterior, el Tratado de Versalles es la base sobre la cual descansan todos los convenios que han venido surgiendo dentro de la OIT, al constituir esta organización la parte XIII del Tratado de Paz.

⁴⁵DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. Decimatercera edición. Porrúa. México. 1993. p.27.

2. El Convenio sobre el Derecho de Asociación en la Agricultura.

Entre los principios fundamentales de la OIT se encuentra la Libertad Sindical, ya que constituye uno de los derechos esenciales del hombre, La Libertad Sindical forma parte de la Constitución de la Organización, ya que en el preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles se hace mención de dicho principio.

Al paso del tiempo, la Organización busco la manera de materializar ese propósito que hasta entonces solo estaba contemplado como una aspiración mas de los trabajadores, por lo que en su oportunidad adoptó un convenio que sería el primero en materia de Libertas Sindical.

Fue así como la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo fue convocada en la Ciudad de Ginebra el 25 de octubre de 1921 para que se llevara a cabo su tercera reunión.

Tras haber resuelto la Conferencia adoptar varias proposiciones referentes a los derechos de asociación y coalición de los trabajadores agrícolas y considerando que dichas proposiciones deben Constituir un Convenio Internacional; se adoptó el Convenio sobre el Derecho de Asociación (agricultura).

El Convenio al que hemos hecho referencia establece en su artículo primero, que todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo, que haya ratificado el presente Convenio, queda obligado a asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas.

En sus artículos subsecuentes, el Convenio determina primero, la forma en que se ha de ratificar, la determinación de cuando entrará en vigor, la obligación que adquieren los miembros para aplicar las disposiciones del artículo primero, así como para tomar las medidas

necesarias y adecuadas que lleven al cumplimiento de dichas disposiciones.

Además, el Convenio prevé la posibilidad que tienen los miembros para denunciarlo en cierto periodo, y cuando el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo lo estime conveniente, podrá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio y determinará si es conveniente proceder a su revisión, la cual puede ser total o parcial.

Este Convenio adoptado por la Conferencia quedó registrado con el número 11, pero en materia de Libertad Sindical fue el primero, por lo que no podemos dejar de reconocer la gran importancia que tiene y lo significativo de su contenido; ya que establece la igualdad entre los trabajadores agrícolas en el desempeño de su trabajo respecto de los industriales, cumpliendo con los objetivos primordiales de la OIT y en particular haciendo mayor énfasis en cuanto a la Libertad Sindical de dicho sector.

Si bien es cierto que este derecho resulta limitativo por que solo hace alusión a los trabajadores agrícolas, por supuesto que no podemos lograr el avance que se logró en materia de Libertad Sindical.

El Convenio número 11 sobre el derecho de asociación en la agricultura, fue el primero de esta naturaleza al tocar un punto de gran importancia y otorgar protección a quienes representan la mayoría de la población, es decir, el sector mas vulnerable de la sociedad.

La importancia de este Convenio estriba, en haber dejado abierto el camino para que posteriormente se pudiera lograr, por medio de otros Convenios que le sucedieron, consagrar el derecho de Libertad Sindical con mayor campo de aplicación, representando así, el antecedente inmediato del Convenio 87 de la OIT.

3. La Declaración de Filadelfia.

Al aproximarse el fin de la segunda guerra mundial, la OIT comenzó a planear el trabajo que ejecutaría cuando la guerra se hubiera concluido; por lo que en la 26a. reunión de la Conferencia tuvo lugar una importante declaración que sería trascendental.

Así fue como la Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Filadelfia, Estados Unidos, adoptó el 10 de mayo de 1944 la Declaración de Filadelfia, en la cual nuevamente se definen los fines y objetivos de la Organización.

“Esta declaración habría de ejercer una influencia considerable en las actividades de la Organización y ser incorporada formalmente, dos años después, a la Constitución de la OIT; reemplazando al artículo 41 (antiguo artículo 427 del Tratado de Versalles) referente a los principios generales de la Organización.”⁴⁶

⁴⁶VALTICOS, Nicolas. Derecho Internacional del Trabajo. Tr. Ma José Treviño. Tecnos. 1977. p. 92.

Además de que la Declaración de Filadelfia marcara la pauta para fijar las actividades que habría de desarrollar la Organización, también Constituiría una labor especial en aspectos como la Libertad Sindical objeto de nuestro estudio y la acción contra la discriminación.

Mario de la Cueva dice, que si la Declaración del Tratado de Versalles “en su tiempo fue de verdad hermosa... en el año de 1944 la OIT comprendió que era necesario ir mas lejos, porque así lo exigía la conciencia universal.”⁴⁷

Después de la guerra, la Declaración de Filadelfia fue el instrumento fundamental para proseguir con los fines de la OIT, ya que dio dirección a sus actividades y hasta este momento sigue presente este documento; el cual lo podemos desglosar en cinco partes.

En la primera parte, la conferencia hace una vez mas la afirmación de los principios fundamentales de la Organización como son:

⁴⁷DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I.Ob.cit.p.p.31 y 32.

1.- La negación de considerar al trabajo como una mercancía.

2.- La libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante.

3.- En donde existe pobreza también existe peligro para la prosperidad.

4.- La lucha que deben emprender tanto los trabajadores y empleadores, así como los representantes de los gobiernos dentro de una nación, para lograr con la unión de sus esfuerzos, el bienestar común.

En la segunda parte se afirma la convicción de que solo puede haber paz duradera si está basada en la justicia social por lo que determina la Conferencia lo siguiente:

1.- Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, gozan del derecho para buscar con libertad y dignidad, con igualdad de condiciones su bienestar tanto material como espiritual.

2.- El propósito principal de la política nacional e internacional debe consistir en lograr las condiciones que lleven a este resultado.

3.- La política nacional e internacional y las medidas de carácter económico y financiero deben aceptarse sólo cuando no contravengan el objetivo fundamental.

4.- Corresponde a la Organización Internacional de Trabajo, analizar los aspectos económicos y financieros.

5.- Al concluir la Organización Internacional de Trabajo con sus funciones, y de analizar los aspectos económicos y financieros, puede incluir las disposiciones que crea convenientes en sus decisiones y recomendaciones.

La tercera parte, determina la obligación de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas necesarios para analizar: el pleno empleo y la elevación de los niveles de vida; la ocupación de los trabajadores en empleos adecuados a

sus aptitudes y que además contribuyan al común bienestar humano; la posibilidad de formación profesional; la disposición de medidas necesarias en relación a los salarios y ganancias, duración del trabajo, y otras condiciones del trabajo, para asegurar de esta forma la justa distribución de la riqueza; el reconocimiento del derecho al contrato colectivo, la colaboración tanto de empresas como de trabajadores en el mejoramiento constante en la producción y en las medidas sociales y económicas.

De igual forma, se analiza en esta tercera parte, la posibilidad de crear mas medidas de seguridad para garantizarles la asistencia médica completa; la debida protección de la vida y la salud de los trabajadores cualquiera que sea su ocupación; protección de la infancia y de la maternidad; el suministro de alimentos, la vivienda y facilidades de recreo y cultura adecuados; y garantizar oportunidades iguales educativas y profesionales.

En su cuarta parte establece la necesidad de tener un control de los recursos productivos del mundo, por medio de medidas que

tiendan a aumentar la producción y el consumo, a evitar fluctuaciones económicas graves, a llevar a cabo el progreso económico y social de los lugares no desarrollados, a asegurar una estabilidad en los precios mundiales de materias y productos primos, a fomentar un comercio internacional de alto y constante volumen, la conferencia ofrece la total colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a los Organismos Internacionales responsables en esta tarea.

La quinta parte contiene la afirmación de la Conferencia de que los principios que en esta Declaración se mencionan son aplicables totalmente a todos los pueblos, y además en las formas de aplicación debe atenderse con el debido cuidado, el desarrollo social y económico de cada uno, su aplicación cada vez mayor a los pueblos que aún son dependientes al igual que aquellos que ya han llegado a gobernarse por sí mismos, ya que es de interés general el mundo civilizado.

Entre los puntos mas destacados de la Declaración encontramos los referentes a la libertad, pero hace mayor énfasis en la libertad de expresión y de asociación como uno de los valores mas

importantes, por lo que constituye esta declaración un punto de partida para los logros que se consignan posteriormente en materia de Libertad Sindical.

La Declaración de Filadelfia se encargó de establecer las obligaciones a las que se encuentra sujeta la Organización para estudiar los problemas que surgen en el mundo.

Así como para buscar los programas adecuados y tomar las medidas necesarias, conducentes a dar soluciones a los mismos.

De esta forma, se comprometería la Organización Internacional del Trabajo, a tomar cuantas medidas resulten necesarias para la realización de los fines para los cuales fue constituida.

Estas actuaciones buscarían encontrar de esta forma, condiciones mas justas de vida, con las que se alcanzara por fin la anhelada justicia social en todo el mundo.

4. El Convenio 87 de la OIT.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en San Francisco, y reunida en dicha Ciudad el 17 de Junio de 1948 en su trigésima primera reunión; y tras haber considerado el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, establece como principales posibilidades para el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores y de asegurar la paz “ la afirmación del principio de libertad de asociación Sindical”.

Después de analizar la Declaración de Filadelfia en la que una vez mas se hace alusión a la libertad de expresión y de asociación son esenciales para el progreso constante; adoptó el nueve de julio de 1948 el Convenio relativo a la Libertad Sindical y a la protección al Derecho Sindical.

El Convenio determina en su artículo 2 que los trabajadores y empleadores, sin distinción alguna y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir organizaciones de su preferencia, así como el de

afiliarse a las mismas, con la única condición de conformarse a los estatutos de las mismas.

Esta disposición no hace distinción alguna entre los trabajadores, por lo que entendemos hace referencia tanto a los agrícolas, industriales, independientes, asalariados y aquellos al Servicio del Estado. Tampoco podrá distinguirse a los trabajadores en razón de su nacionalidad, sexo, raza, corriente política etc.

También en esta disposición precisa que las organizaciones que se constituyan no requieren autorización previa, es decir que el Convenio expresa claramente la prohibición de cualquier regla que pretendiera condicionar la constitución de las organizaciones.

El Convenio en su tercer artículo establece que habiéndose constituido las organizaciones de trabajadores y de empleadores a las que hemos hecho referencia, ellas gozarán del derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, así como de elegir a sus representantes con libertad absoluta.

Además en la disposición anterior, encontramos también explícitamente, la prohibición a las autoridades públicas de cualquier intervención que tenga como propósito imponer limitaciones al derecho consagrado en éste artículo, o bien, impedir de alguna manera llevar a efecto su ejercicio legal.

El artículo cuarto establece a las organizaciones de trabajadores y empleadores la garantía de quedar exentas de disolución o suspensión por vía administrativa.

En el artículo 6 encontramos la facultad de aplicar a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y empleadores, las garantías previstas para las organizaciones descritas inicialmente, respecto al derecho de constituir sus organizaciones sin mas límite que conformarse a sus estatutos, de redactar libremente sus estatutos y reglamentos, de encargarse de su propia administración y actividades, y elegir libremente a sus representantes quedando exentas de disolución o suspensión por vía administrativa.

Así mismo, el artículo 7 hace referencia a la adquisición por parte de las organizaciones de trabajadores y de empleadores; así como de sus federaciones y confederaciones, de la personalidad jurídica; señalando además, que no deberán permitir que sea aplicada disposición alguna, que limite la aplicación de los artículos 2, 3, y 4 del citado Convenio.

Otra garantía protectora del derecho sindical la encontramos en el artículo 8, el cual dispone que los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas, están obligadas en igualdad con otras personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

Además, este artículo en su segundo párrafo establece claramente que la legislación nacional no deberá menoscabar y tampoco será aplicada de manera que menoscabe las garantías que otorga el presente Convenio; es decir, que por ningún motivo las disposiciones del mismo se podrán contravenir por la legislación interna de cualquier país, o bien, que disminuyan los alcances de los preceptos establecidos en dicho instrumento internacional.

Es importante destacar que el presente convenio en el artículo 9 determina que las únicas categorías en las que la legislación nacional decidirá la medida en la que se otorgarán las garantías del Convenio, serán las relativas a las fuerzas armadas y la policía, lo cual significa que en el sector burocrático, no existe limitación alguna establecida, para aplicar las disposiciones de l Convenio en mención.

Por último, el artículo 11 dispone con el objeto de dar una auténtica protección del derecho sindical, que una vez que el presente convenio entre en vigor, todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo quedan obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho sindical.

CAPITULO III
NATURALEZA JURÍDICA
DEL TRABAJO BUROCRÁTICO.

En el presente capítulo, haremos el análisis de los preceptos Constitucionales relacionados con el trabajo; tal es el caso del artículo 5º, relativo a la libertad del trabajo, y el artículo 9º, el cual consagra el derecho de asociación.

De igual forma, estudiaremos otros mas, que determinan quien tiene facultad para legislar en materia de trabajo, la retribución que corresponde a un empleo legalmente establecido, las atribuciones de la administración pública para atender los negocios del Estado; hasta tratar específicamente la garantía social del trabajo burocrático, consagrado por el artículo 123 apartado B.

Además de las disposiciones constitucionales antes mencionadas, analizaremos una serie de artículos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que regulan aspectos

específicos derivados de la relación establecida entre los de los Servidores Públicos y el Estado.

Así mismo, haremos referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en lo concerniente a la delegación de facultades que hacen los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, de los trámites y resoluciones que les competen a funcionarios dependientes de los mismos.

En los puntos que abordaremos en este capítulo, además de la legislación anteriormente citada, incluiremos una serie de opiniones de los Juristas y algunas tesis y Jurisprudencias relacionadas con nuestro estudio.

1. La Libertad de Trabajo.

Este punto lo dedicaremos al estudio de la libertad de trabajo u ocupacional, que se encuentra consagrada en el artículo 50 Constitucional.

El ser humano por su sola condición debe gozar de plena libertad entendida ésta en el sentido mas amplio, desde aquella libertad ideológica o de pensamiento, hasta la misma libertad para actuar en base a sus propias condiciones, sin obstáculos y sin peligro de ser coaccionados por sus actuaciones.

Sin embargo, la naturaleza misma del ser humano le exige formar parte de una sociedad, por lo que resulta necesario adaptarse a una serie de limitantes establecidas por un poder supremo, que se encargue de mantener el orden dentro de la misma.

Pero así como debe sujetarse a limitaciones que el orden jurídico le ha impuesto, también debe gozar de un mínimo de garantías

que la Constitución ha consagrado en su favor; siendo una de ellas la libertad de trabajo.

“Los derechos humanos, en sus dos aspectos, derechos individuales del hombre y derechos sociales del trabajador, se proponen realizar el máximo de libertad para el trabajo”.⁴⁸

La libertad de trabajo ha sido consagrada por la Constitución de la siguiente manera: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.”

En esta primera fracción del artículo 5o Constitucional encontramos una limitación explícita, al establecer que toda persona podrá dedicarse a la actividad que le acomode, siendo lícita, por lo que deja al margen y carente de protección alguna a cualquier actividad ilícita.

⁴⁸DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit. p. 109.

En relación con lo anterior Ignacio Burgoa afirma “La licitud de un acto o de un hecho es una circunstancia que implica contravención a las buenas costumbres o a las normas de orden público.”⁴⁹

Así, con la limitación ya señalada, este precepto se hace extensivo a todas las personas que habitan en el país en igualdad de condiciones, sin considerar su edad, sexo, nacionalidad etc.

Mario de la Cueva expresa al respecto “Nos encontramos frente a un primer aspecto de la libertad, que significa que cada hombre es libre para escoger el trabajo que le acomode, esto es, puede seleccionar la profesión que le plazca por corresponder a sus aptitudes, a sus gustos o a sus aspiraciones una libertad que posteriormente se objetivará en una actividad concreta; la ebanistería, la mecánica o el estudio y el ejercicio de la medicina o de la arquitectura.”⁵⁰

El mismo párrafo establece que dicha libertad solo podrá vedarse cuando se ataquen derechos de terceros; es decir cuando por

⁴⁹BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima quinta edición. Porrúa. México. 1993. p. 312.

⁵⁰DE LA CUEVA, Mario. Ob.cit. p.109.

determinadas actuaciones se llega a afectar el interés o la libertad de las personas con las que cotidianamente convivimos.

De igual forma será limitada esta libertad, cuando exista resolución gubernativa derivada de una ley cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Además se establece en éste párrafo la prohibición de privar del producto de su trabajo a persona alguna sino por resolución judicial.

El segundo párrafo determina que el Estado ha de señalar las profesiones que requieren título, las condiciones para obtenerlo y autoridades que deban expedirlo.

Al respecto Juventino V. Castro afirma “Existen determinadas actividades que, para protección de la sociedad---evitando graves perjuicios generales---, requieren de una capacitación profesional debidamente acreditada y reconocida.”⁵¹

⁵¹CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Séptima edición. Porrúa. México. 1991. p.82.

En relación con las disposiciones antes mencionadas, la Corte emitió las Jurisprudencias siguientes:

PROFESIONISTAS EXTRANJEROS.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 15, 18 Y 20 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 4o Y 5o DE LA CONSTITUCION FEDERAL, RELATIVA A LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES; DE 30 DE DICIEMBRE DE 1994.- Dichos preceptos son contradictorios a los principios establecidos en la Ley Suprema, en virtud de que el citado artículo 15 establece una prohibición a los extranjeros para ejercer en el Distrito y Territorios Federales las profesiones que reglamenta la ley, y solo temporalmente se les puede autorizar para realizar ciertas actividades “artículos 18 y 20” por lo que violan los derechos fundamentales que en su favor establecen los artículos 1o y 33 de la Ley Suprema, ya que si los extranjeros tienen derecho a disfrutar de los derechos fundamentales establecidos en el Título Primero, Capítulo I, de la Constitución Federal, que se refiere a las garantías individuales, entre las que se encuentra el artículo 4o, (ahora 5o), que establece que a ninguna persona podrá

impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, resulta evidente que no puede impedirse a los propios extranjeros, en forma absoluta, el ejercicio de las profesiones, y si bien el segundo párrafo del mencionado precepto constitucional establece que la ley determinará en cada estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, esa reglamentación no puede implicar una prohibición terminante, como la consignada en el citado artículo 15, puesto que modalidad significa el establecimiento de requisitos, condiciones y aun limitaciones para el ejercicio de una actividad, pero no puede llegarse al extremo de prohibirse la misma.”

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1995. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de la justicia de la Nación. México. 1995.

PROFESIONISTAS EXTRANJEROS. Los artículos 1o y 33 constitucionales dan derecho a los extranjeros a disfrutar de las garantías que otorga la misma Constitución, entre las que se hayan las del artículo 4o, por lo que la restricción que establecen los artículos 15, 18 y demás relativos a la Ley de Profesiones de 30 de diciembre de 1944,

reglamentaria de los artículos 4o y 5o de la Carta Fundamental, está en abierta pugna con las disposiciones constitucionales citadas, que garantizan a todos los habitantes del país la libertad en el ejercicio profesional.”

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1995. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de la Justicia de la Nación. México. 1954.

LA LIBERTAD DE TRABAJO. PROFESIONISTAS EXTRANJEROS.

Son violatorios de las garantías consignadas en los artículos 1o y 4o de la Constitución, los artículos 15 y 18 de la ley de Profesiones, en cuanto restringen a los extranjeros la actividad profesional, no obstante que los mismos ostenten título legalmente expedido en el país, o legalmente reconocido por las autoridades competentes; puesto que las libertades que consagra nuestra Constitución, se otorga a todos los habitantes, sin distinción de nacionalidades, no pudiendo restringirse ni aún a título de reglamentación sobre nacionalidad y condición jurídica de extranjeros (facultad que se asigna al Congreso de la Unión por el artículo 73

constitucional, fracción XVI), por que cualquier discriminación pugnaria con la amplia libertad de trabajo que otorga el artículo 4o (ahora 5o)”

Apéndice de Jurisprudencia. 1917-1995. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de la Justicia de la Nación. México. 1954.

Establece el párrafo tercero la prohibición de obligar a persona alguna, a prestar trabajos personales, sin justa retribución y su pleno consentimiento, con excepción del trabajo impuesto por la autoridad judicial como pena.

Esta disposición protege el derecho de las personas a recibir una retribución adecuada y proporcional en relación con el servicio prestado, además cuando hace referencia al pleno consentimiento, quiere decir que no exista ninguna duda al manifestar su voluntad.

El párrafo cuarto, hace referencia a los servidores públicos, señalando que serán obligatorios cuando así lo determinen las leyes respectivas, las funciones que además de obligatorias sean gratuitas, y

determina además, que las funciones profesionales serán retribuidas, y señala que los servicios profesionales de carácter social serán retribuidos en términos de la ley.

En las disposiciones del párrafo anterior, se establecen limitaciones a la libertad, pero la finalidad es llevar a cabo los deberes del Estado, o bien, lograr beneficiar a la sociedad.

Otra disposición del artículo 5o, establece la prohibición al Estado de permitir cualquier contrato, pacto o convenio, que menoscabe la libertad de toda persona o provoque la pérdida o sacrificio de la misma.

“La norma posee una significación fundamental, porque la relación de trabajo no es, ni puede ser, una enajenación de la persona, y porque no podrá tener por efecto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, sino por el contrario, en toda relación de trabajo, la libertad debe continuar siendo el atributo esencial de la persona del trabajador.”⁵²

⁵²DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit. p. 110.

Como hemos visto, el artículo 5o constitucional establece una serie de disposiciones, que buscan asegurarle al hombre condiciones mas justas, primero al otorgar a toda persona la libertad para dedicarse a la actividad que prefiera siendo lícita, es decir, deja abierta la posibilidad a los individuos para desarrollar el trabajo que le acomode, teniendo como única limitante su licitud.

Posteriormente, establece una serie de limitantes a dicha libertad con el propósito de conseguir el bienestar de las personas y de prevenir cualquier abuso que pudiera cometerse en su contra.

La libertad de trabajo entonces, es uno de los derechos sociales de mayor importancia en nuestro país, al dejar abierta la posibilidad a los nacionales, para optar libremente, por la actividad que de acuerdo a sus aptitudes y habilidades, les permitirá satisfacer sus necesidades, así como las de sus familias.

2. Libertad de asociación.

En este apartado, haremos alusión a otro de las grandes logros alcanzados por los hombres y consagrados en favor de toda persona en la Constitución.

“El hombre adquiere instintivamente conciencia de su debilidad y encuentra el modo de superarla en la unión de sus fuerzas con sus semejantes. Probablemente los pasos del hombre se producen en un ambiente de absoluta desconfianza, pero después, al advertir sus limitaciones decide unir sus escasas fuerzas con los demás para, de ese modo, superar los infinitos escollos de un mundo esencialmente hostil.”⁵³

Afirma además Néstor de Buen que “El espíritu asociativo del hombre se expresa de muy diferentes maneras a lo largo de la historia. Responde aveces, al instinto sexual; en otras, a la necesidad de defensa frente a los elementos naturales o, inclusive, frente a otros hombres.”⁵⁴

⁵³DE BUEN L, Néstor. Derecho del trabajo. Tomo II. Ob.cit. p.587.

⁵⁴Ibidem. p.588.

La libertad es un principio general que se ve concretado en diversos aspectos del desarrollo humano, así, el derecho de asociación como el de reunión consagrados en la Constitución, son otras libertades que el ser humano debe tener en forma individual.

Establece el artículo 9o en su párrafo primero; la prohibición para coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Si bien es cierto que la definición de asociación la encontramos relacionada estrechamente con la de reunión, debemos aclarar que las diferencias entre una y otra, estriban en que la primera, está conformada por un grupo de hombres en forma momentánea para defender sus intereses comunes, mientras que la segunda, a pesar de constituirse por dos o más personas, es una figura jurídica con personalidad propia distinta a la de sus integrantes, y cuyos fines son permanentes.

La asociación encierra los ideales, la fortaleza y el empeño de quienes la constituyen, y que por medio de acciones solidarias y la

asistencia mutua, logran la unión, causa de que dichas asociaciones logren una fuerza común capaz de impulsar el desarrollo de la humanidad, que cada vez busca con mayor afán, terminar con la carencia, la desigualdad y la represión a sus necesidades; las cuales por su gran dimensión, escapan a su capacidad individual para hacerles frente.

Resulta de tal importancia el derecho de asociación, que en base a el se encuentran legitimadas asociaciones de índole civil, mercantil cooperativista, sindical y demás personas jurídicas.

Al respecto Ignacio Burgoa define al derecho de asociación como “toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociantes, y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente.”⁵⁵

Este derecho encierra limitantes tales como:

⁵⁵BURGOA ORIGUELA, Ignacio. Ob.cit. p.380.

1. Que su ejercicio sea en forma pacífica, esto es, sin violencia.

2. Perseguir un objeto lícito, es decir que no atente contra el orden público y las buenas costumbres.

3. La autorización exclusiva para los ciudadanos de la República de participar en los asuntos de tipo político del país.

4. La prohibición que tiene toda reunión armada para deliberar.

En relación a la limitación marcada con el número 3, Juventino V. Castro, afirma “Resulta evidente que si las garantías constitucionales se refieren a las libertades humanas, que son comunes para nacionales y extranjeros, hablando ya no de ellas sino derechos políticos, que solo corresponden a los nacionales, se limite a los extranjeros la libertad de asociación y reunión para tratar asuntos que de ninguna manera les corresponde manejar por carecer de tales derechos.”⁵⁶

⁵⁶ CASTRO, Juventino V. Ob.cit. p.90.

En un país que lucha día a día por alcanzar una democracia real, la libertad de asociación es un derecho individual y fundamental que representa la posibilidad de constituir posteriormente una entidad jurídica con personalidad propia, que mas tarde desemboque en la creación de sindicatos.

Dichos sindicatos ya sean de empleados o empleadores, derivados de las asociaciones, tendrán a su vez la facultad y la obligación de representar y luchar a nombre de todos y cada uno de sus miembros con coraje y decisión, buscando satisfacer sus intereses y dando cumplimiento a los fines para los cuales fueron constituidos.

El derecho de asociación, constituye por lo tanto, una condición indispensable en el desarrollo de un país como México, ya que de no existir, traería como consecuencia, el lamentable empobrecimiento del mismo.

3. Facultad para legislar en materia de trabajo.

En este punto haremos referencia a la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo. Dentro de los límites que la Constitución le ha fijado al Poder Legislativo Federal para actuar, tiene muchas atribuciones y la mayoría de ellas, consiste en expedir leyes.

Una de estas atribuciones es la que se encuentra en la fracción X del artículo 73 constitucional, que señala una serie de materias en las que tiene facultad para legislar en toda la república, siendo de nuestro interés la de expedir leyes de trabajo y reglamentos del artículo 123.

Las materias sobre las que el Congreso ha de legislar, guardan estrecha relación con el desarrollo que los hombres pueden alcanzar en aspectos tanto económicos como sociales.

“Son de especial importancia las facultades que el Congreso de la Unión tiene para expedir las leyes que con base a la estructuración

de los tres órganos de la Federación, permitan al Poder Público Federal realizar sus atribuciones y cumplir sus objetivos.”⁵⁷

“Estas facultades consisten en las atribuciones que en favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de el, asume paralelamente el carácter formal de tales.”⁵⁸

De esta forma la fracción X del artículo 73 constitucional en lo relativo al trabajo, el Congreso de la Unión deberá crear leyes de trabajo y sus respectivos reglamentos, ambos en función del artículo 123 constitucional.

Estas leyes y reglamentos de trabajo tendrán obligatoriedad en todo el territorio nacional para las personas jurídicas, determinadas de acuerdo a las características establecidas en las propias leyes.

⁵⁷Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. 1995.p.172.

⁵⁸BURGOA, Ignacio.Derecho Constitucional Mexicano. Novena edición. Porrúa. México. 1994. p. 643.

4. Determinación de la retribución que corresponda a un empleo establecido legalmente.

En este punto, vamos a abordar un aspecto muy importante de los empleos que conforme a la ley se han establecido; y es precisamente la retribución que le corresponde, siendo el artículo 75 constitucional el que dispone lo relativo a este aspecto.

El artículo 75 constitucional establece un deber a la Cámara de Diputados para señalar el Presupuesto de Egresos, la retribución correspondiente a un empleo que se haya establecido legalmente.

Con esta disposición se pretende dar cumplimiento a lo establecido en la fracción IV del apartado B del artículo 123 Constitucional, el cual establece que los salarios deberán fijarse en los presupuestos respectivos. De igual forma sucede con la fracción XI del artículo 73 que otorga facultades al Congreso para crear empleos públicos y establecer sus remuneraciones.

El artículo 75 dispone además que, en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Este artículo prevé la posibilidad de que dicha obligación sea omitida y la subsana estableciendo que se entenderá señalada la remuneración fijada en el presupuesto anterior, o bien en la ley creadora de dicho empleo.

El motivo de esta disposición, es garantizar el derecho de los empleados a recibir una retribución justa y adecuada en relación con el trabajo desempeñado.

En relación con la omisión que pudiera darse para establecer la retribución correspondiente a los empleados, Federico Quintana afirma "podría ser algo voluntario o involuntario, pero siempre en

detrimento del derecho legítimo del empleado de percibir una retribución por su trabajo.”⁵⁹

Es así como el artículo 75 de la Constitución, busca establecer un buen manejo de gasto público en lo relativo a las retribuciones que corresponden a los servidores públicos cuando impone a la Cámara de Diputados, la obligación de señalar la retribución correspondiente a un empleo legalmente establecido en el presupuesto de egresos, dicho señalamiento se hará anualmente.

Esta disposición tiene como finalidad primordial, la de garantizar a los Servidores Públicos, la remuneración que de acuerdo al empleo establecido conforme a la ley les corresponda, aun cuando por cualquier motivo la Cámara de Diputados la hubiere omitido, ya que por ninguna causa se podrá privar a los trabajadores al Servicio del Estado de este derecho.

⁵⁹Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Ob.cit. p.178.

5. Atribuciones de la Administración Pública para atender los negocios del Estado.

Este apartado lo dedicaremos a conocer el funcionamiento de la Administración Pública, la cual tiene a su cargo los negocios del Estado.

Establece el artículo 90 Constitucional “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

El mismo precepto en su segundo párrafo señala que corresponde a las leyes determinar las relaciones que surjan entre las entidades para- estatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Serrar Rojas afirma “La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los Órganos encargados de realizar la función administrativa”, entendiéndose a la función administrativa como aquellos derechos y obligaciones que nacen como consecuencia de la relación que se establece entre el Estado y los Servidores Públicos, que de alguna manera participan en la actividad administrativa haciendo posible su funcionamiento.

Continúa Serrar Rojas diciendo al respecto “La estructura administrativa se manifiesta en la acción de sus agentes o elemento personal de la Administración pública, que subordinan su conducta a la ley y a su eficacia administrativa.”⁶⁰

El Ejecutivo Federal al ejercer sus atribuciones y al colocarse al frente de los negocios en materia administrativa, contará con las Dependencias de la Administración Pública centralizada como son: Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; así como con entidades de la Administración Pública Paraestatal, tales como

⁶⁰SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Décimo quinta edición. Porrúa. México. 1992. p. 360.

organismos descentralizados; empresas de participación estatal; instituciones nacionales de crédito; organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros, fianzas y fideicomisos.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cada Secretaría contará con un Secretario de Estado al frente de la misma, quien a su vez requerirá para el cumplimiento de los asuntos que se le hayan encomendado, del apoyo y colaboración de funcionarios tales como, subsecretarios, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, así como por todos los demás funcionarios de menor jerarquía, integrantes de la misma dependencia.

De igual forma los Departamentos Administrativos contarán con un jefe de departamento, quien a su vez será auxiliado para el cumplimiento de sus atribuciones por otros funcionarios como los secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa; y de igual forma por los demás funcionarios menores.

“La Administración Pública es una persona jurídica que, como tal, para actuar necesita un soporte físico, esto es personas físicas.”⁶⁴

Se establece entre los funcionarios públicos, una relación jerárquica, en la cual, cada uno de ellos asume una función específica, encomendada por su superior inmediato, y encaminada a dar cumplimiento a los fines del Estado.

Es importante destacar la importancia de la facultad que tienen los servidores públicos de mayor jerarquía, para delegar facultades inherentes al desempeño de la función pública en funcionarios menores.

De esta manera vemos que los servidores públicos de mayor a menor rango tienen una participación imprescindible en la actividad de la Administración Pública Federal, haciendo posible que la misma, de cumplimiento a las tareas que se le han encomendado, poniendo el debido esmero al tomar las responsabilidades de los negocios del Estado.

⁶⁴Ibidem.p.365.

6. Garantía social del trabajo burocrático.

Nos ocuparemos en este punto de la garantía social respecto del trabajo burocrático, los derechos sociales que ha consagrado la Constitución, al considerar que el trabajo nace al mismo tiempo que el hombre inicia su existencia, siendo una actividad inherente al mismo, asegurando de esta forma los derechos jurídicos y económicos de los Servidores Públicos. Para abordar este derecho de indole social, haremos referencia al precepto constitucional en el cual se encuentra consagrada dicha garantía.

El artículo 123 Constitucional determina “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

Continúa el precepto regulando “El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:”

Este precepto tiene la particularidad de consagrar derechos sociales, ya que de acuerdo a los moldes tradicionales, solo eran tutelados los derechos de los hombres en forma individual.

Delgado Moya afirma “en el transcurso de los siglos, las sociedades aparecen divididas de una manera general, en dos grandes clases sociales: los poseedores del capital y los poseedores de la fuerza de trabajo.”⁶²

El hombre a lo largo de su existencia ha tratado de conseguir de cualquier forma el reconocimiento a los derechos mas esenciales como son su libertad y la defensa de su dignidad como hombre.

La clase trabajadora que representa la mayor parte de la población, encuentra en esta disposición las mínimas garantías sociales y

⁶²DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. Porrúa. México. 1977.p.13.

económicas que debe tener una persona cuando está prestando su servicio personal y subordinado a otra.

El trabajo es considerado como un derecho porque la sociedad debe otorgar al hombre las condiciones que le permitan trabajar y al mismo tiempo, dicha sociedad podrá exigir a sus integrantes la realización de un trabajo útil y honesto.

“La dignidad humana ha de entenderse como el conjunto de atributos que corresponden al hombre por el solo hecho de serlo;”⁶³

Así es como el artículo 123 contiene las garantías mas esenciales para los trabajadores, los cuales a pesar de ser mayoría constituyen la clase mas vulnerable económicamente.

Las garantías que se han otorgado a los trabajadores, han sido elevadas a un rango Constitucional, por lo que resulta mas difícil que puedan ser violadas.

⁶³Diccionario Jurídico Mexicano. Ob.cit. T.III. P.3114.

7. Remuneración a los servidores públicos por el desempeño de su función.

En este apartado haremos referencia a la remuneración que deberán recibir los servidores públicos por su trabajo realizado, esta disposición la contiene el artículo 127 Constitucional, el cual establecê...“El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales según corresponda.”

Este artículo dispone que los funcionarios a los que hace alusión deban recibir un sueldo, el cual se determina considerando primero; que su cuantía se determinará por la ley; que dicho pago correrá a cargo de la hacienda pública; el derecho del funcionario a cobrarlo es

irrenunciable, además en tanto los funcionarios tengan el cargo, la retribución que les corresponda no podrá ser aumentada ni disminuida.

Además este artículo guarda relación con el artículo 5o Constitucional con el cual hemos comenzado este capítulo en cuanto a la prohibición de impedir a persona alguna que se dedique a la profesión, industria o trabajo que le acomode siendo lícitos.

El artículo 127 Constitucional hace referencia a los servidores públicos en todos sus niveles, desde los altos funcionarios como son el Presidente de la República, los Diputados, Senadores y Ministros; hasta los de menor jerarquía ya que finalmente todos son servidores del Estado.

Cuando este artículo establece que la remuneración debe ser adecuada, se refiere a que permita a los servidores públicos, ejecutar sus funciones sin presiones económicas que entorpezcan sus tareas y que dicha retribución sea suficiente para satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia.

Al señalar que debe ser irrenunciable, se refiere a que a pesar de ser un derecho del servidor público, representa además una obligación de percibir dicha remuneración por el desempeño de la actividad que tenga asignada.

“Las exigencias de que la remuneración sea adecuada y que sea determinada equitativamente, tiene sin duda un contenido teleológico en cuanto se procura brindar una seguridad y tranquilidad económica razonables, atendiendo a las distintas capacidades y tipos de funciones exigidas al servidor público.”⁶⁴

La remuneración se determinará anualmente por que la Ley de Egresos se promulga cada año, siendo este tiempo suficiente para cualquier ajuste económico que resulte necesario.

Finalmente, al afirmar que la remuneración será fijada equitativamente, nos lleva al principio del Derecho del Trabajo que establece... a trabajo igual corresponde salario igual.

⁶⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Ob.cit. p.318.

8. Análisis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En este apartado haremos un breve análisis a las disposiciones generales de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para determinar la relación de trabajo que se establece entre Estado-Servidor público.

La ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado dentro de las disposiciones generales establece que dicha ley será aplicable a los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal y de organismos descentralizados.

Define la relación de jurídica establecida entre los titulares de las Dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio, y al trabajador como toda persona que presta un servicio ya sea físico o intelectual o ambos, en virtud de nombramiento expedido o bien, siendo trabajadores temporales por aparecer en listas de raya.

“La naturaleza jurídica de la relación laboral de los trabajadores estatales es la misma que la de los trabajadores privados, por ello no es causal la identidad objetiva de caracteres entre la relación de empleo público y el contrato de trabajo, pero los efectos legales son diferentes, de ahí que exista un ordenamiento diferente para los trabajadores al Servicio del Estado para adaptarse a la modalidad del empleo público.”⁶⁵

“Se considera que el Estado cuando actúa como patrón, no puede someterse al mismo tratamiento legal de un particular puesto que su función primordial, es la prestación de un servicio público sin ánimo de lucro, confundiendo el objeto con los principios fundamentales del Derecho del Trabajo en forma indebida, razón por la cual las relaciones entre estado y sus trabajadores se regulan en forma independiente por el apartado “B” del artículo 123 Constitucional y su ley reglamentaria.”⁶⁶

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, hace un largo listado para determinar con el a aquellos que serán

⁶⁵ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático. Ob. cit. p. 191.

⁶⁶MORALES SALDAÑA, Hugo y Rafael Tena Suck. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Pac. 1988. P.22.

trabajadores de confianza, pero no da una definición de lo que debemos entender por trabajador de confianza.

Así mismo, la ley establece que los trabajadores de base son los que no se encuentran incluidos entre los de confianza y que por tal razón son inamovibles.

Con esta disposición, una vez mas encontramos imprecisión para definir el tipo de trabajador del que se trata, al referirse a el como aquel que no se encuentra entre los de confianza, pero nunca dice que es el trabajador de confianza.

Otra disposición excluye de esta ley a los empleados de confianza, los miembros del Ejército y Armadas Nacionales, excepto el personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio Exterior Mexicano, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; aquellos que presten

sus servicios mediante contrato civil o estén sujetos a pagos de honorarios.

De igual forma establece la presente ley como requisito para ser trabajador de base, tener nacionalidad mexicana y solo podrá ser sustituido por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desempeñar el servicio.

Queda claramente establecida en este punto, la preferencia otorgada en favor de los Mexicanos respecto de los extranjeros para el desempeño de determinada función.

Por último, determina la ley la irrenunciabilidad de los derechos otorgados por la misma. Así como la supletoriedad de la misma por la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales de derecho y la equidad, en lo no previsto por la presente ley.

Para efectos de nuestro estudio, analizaremos específicamente el Título cuarto en su capítulo y de la Ley Burocrática, en lo concerniente a la Organización Colectiva de los Trabajadores, ya que es precisamente en las disposiciones de estos artículos en donde centramos nuestro interés, al contener los mismos, la materia objeto del presente estudio, es decir los derechos colectivos de los servidores públicos.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone para los que integran dicho sector, una serie de preceptos, cuyo contenido no guarda congruencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el contrario se contrapone a la misma.

Además, dichas disposiciones, como consecuencia de dichas discrepancias, lesiona gravemente, los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado.

El análisis de las disposiciones a las cuales hemos hecho referencia, lo efectuaremos posteriormente, conforme al avance de nuestro estudio.

9. El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El contenido de esta disposición se refiere a la delegación de facultades que van surgiendo de las relaciones entre los integrantes de la Administración Pública Federal.

Establece el artículo 16 que corresponde a los titulares de las secretarías de estado y departamentos administrativos conocer del trámite y resolución de aquellos asuntos que le competen, teniendo la posibilidad de delegar facultades en los funcionarios previstos en los artículos 14 y 15 de los cuales mas adelante precisaremos, esta delegación de facultades tiene por objeto lograr mayor eficacia en el trabajo. Las facultades que no podrán ser delegadas serán únicamente aquellas que por disposición de la ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejecutadas por los propios titulares.

Previene además esta disposición que si la delegación de facultades recae en jefes de oficina, de sección y de mesa de las

secretarías de estado y departamentos administrativos no perderán su calidad de trabajadores de base.

Mora Rocha señala al respecto “dado que debido a la delegación de funciones que hace el titular de una entidad pública en funcionarios dependientes de este, como son directores generales, directores de área y éstos a su vez en otros funcionarios menores; quien en la práctica ostenta la titularidad del Estado-Patrón en una relación de trabajo, no es el secretario de Estado o director de algún organismo, sino funcionarios de menor jerarquía, sin embargo cabe destacar que la representación de la titularidad misma, por disposición expresa de la ley recaerá siempre en el secretario de Estado o su homólogo en organismos que se rijan por el apartado “B” del artículo 123 Constitucional.”⁶⁷

Como hemos visto el contenido de este artículo establece que corresponde conocer del trámite y resolución de asuntos que les competen a los titulares de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, pero que dichas actividades pueden ser delegadas a

⁶⁷MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos del Derecho del Trabajo Burocrático. Ob. cit. p.22.

secretarios generales, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina sección y mesa; así como otros funcionarios que determinen las leyes correspondientes.

Los funcionarios mencionados con anterioridad, cada uno en el desempeño de sus respectivas actividades designadas, son las encargadas de auxiliar a los titulares de las Dependencias, en la ejecución de sus atribuciones, para conseguir el mejor funcionamiento en el trabajo.

Los funcionarios encargados de auxiliar a los titulares, a su vez, contarán con el apoyo y colaboración de otros funcionarios de menor jerarquía.

CAPITULO IV

**VIGENCIA DEL TRATADO 87 DE LA OIT, RESPECTO DE LOS
BURÓCRATAS FEDERALES.**

En este capítulo, haremos un análisis a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, relativas a la organización colectiva de los trabajadores, para determinar la medida en la cual son congruentes con las disposiciones del convenio 87 de la OIT.

Así mismo, determinaremos en que medida el Convenio 87 de la OIT sobre Libertad Sindical y la Protección al Derecho Sindical, se encuentra vigente respecto a la ley que regula a los trabajadores al servicio del Estado.

Abordaremos para el desarrollo de este capítulo puntos importantes como: Libertad Sindical de los Burócratas, Constitución de un Sindicato, Registro de Sindicatos, Cancelación de Registro de un Sindicato y Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

1. Libertad sindical de los burócratas.

La Libertad Sindical de los burócratas, debemos entenderla como un derecho universal de todo hombre para constituir con sus compañeros de igual clase organizaciones, así como afiliarse a aquellas que sean de su preferencia, para unir sus fuerzas en defensa de sus intereses y luchar por sus reivindicaciones.

Mario de la Cueva señala “la doctrina reconoce uniformemente tres aspectos dimensionales de la libertad personal de sindicación: a) la libertad positiva, que es la facultad de ingresar a un sindicato ya formado o de concurrir a la constitución de uno nuevo. b) la libertad negativa, que posee dos matices: no ingresar a un sindicato determinado y no ingresar a ninguno. c) la libertad de separación o de renuncia, que es la facultad de separarse o de renunciar a formar parte de la asociación a la que hubiese ingresado el trabajador o a la que hubiere contribuido a constituir.”⁶⁸

⁶⁸DE LA CUEVA, Mario. Ob. cit.pp.302-303.

“La libertad sindical indiscutiblemente tiene inconvenientes. La acción sindical solamente puede alcanzar su eficacia plena cuando los trabajadores forman un grupo compacto.”⁶⁹

José Dávalos expresa al respecto, “la libertad de sindicalización debe verse desde dos perspectiva: como la posibilidad de formar parte de un sindicato, y como la opción de no formar parte de el, quedando incluida en este último supuesto la posibilidad de separarse del sindicato en el momento en que se desee.”⁷⁰

La libertad sindical como una de las primordiales libertades del hombre, y como un elemento esencial de la democracia, tenderá a favorecer los intereses del hombre a nivel grupo, ya que en forma individual resultaría imposible.

“La libertad sindical suele vincularse a dos objetivos diferentes. En primer término, al hombre, afirmando que puede por

⁶⁹DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. T.II. Séptima edición. Porrúa. México. 1993. p.324.

⁷⁰DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1991. p.91.

propia decisión, intervenir, en la constitución de un sindicato o adherirse a uno previamente constituido. A ello se le denomina libertad positiva. En sentido negativo se habla de la libertad para abstenerse de ingresar a un sindicato o bien de la libertad para separarse. En segundo término, la libertad se atribuye a la propia organización frente al estado, frente al patrón o, inclusive, frente a otras organizaciones sindicales de igual o diferente jerarquía.”⁷¹

El trabajador debe gozar de plena libertad para afiliarse a los sindicatos que considere le son mas convenientes. En la medida en que se procure el logro de este derecho humano e indispensable, exigirá de cada uno y de todos a la vez una labor comprometida y firme.

Es importante señalar que el Convenio 87 de la OIT relativo a la Libertad Sindical y a la protección al Derecho de Sindicación al cual México se adhirió, representa en la normatividad nacional de nuestro país un instrumento suficientemente válido, con el que deberán ser congruentes las leyes secundarias vigentes en el país.

⁷¹DE BUEN LOZANO, Néstor. “Las Limitaciones Estatales a la Libertad Sindical.” *Revista Mexicana del Trabajo*. T.I. Bimestral. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México. 1997. p.142.

Dicho Convenio en su artículo 10 establece que el término organización que emplea el mismo, se refiere a toda organización de trabajadores o de empleadores que tengan por objeto fomentar o defender sus intereses.

En este orden de ideas, nos encontramos frente a una gran contravención al principio de la libre sindicación por parte de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que dicho principio consagrado desde la Ley Federal del Trabajo de 1931, otorgaba plena libertad al trabajador para formar o no parte de él, y muestra de esta contravención se refleja en el artículo 69 de la Ley Burocrática que establece “Todos los trabajadores tienen derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que soliciten y obtengan su ingreso, no podrán dejar de formar parte de él.”

Dicha limitación a la libertad sindical se agrava mas todavía, cuando se establece en el artículo 68 la sindicación única, que determina que por cada dependencia habrá solo un sindicato. Además prevé que de concurrir varios grupos de trabajadores pretendiendo ese derecho, será el

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje quién se encargará de otorgar el reconocimiento al mayoritario.

Esta limitación implica una evidente violación a la libre sindicación, ya que ignora por completo el derecho a la pluralidad sindical, dejando a los trabajadores prácticamente sin la posibilidad de elegir por voluntad propia el sindicato acorde a su preferencia e imponiéndole la sindicación única a la cual el trabajador se ve sometido.

Sin embargo, estas limitaciones plasmadas en la ley no han impedido que los trabajadores al servicio del Estado, hayan iniciado acciones conducentes al reconocimiento del derecho de libre sindicación, con lo cual se dejaría sin efectos, a los artículos 68 y 69 antes mencionados de la Ley Burocrática.

Reflejo de lo anterior, son los amparos intentados por el sindicato de personal académico de la Universidad de Guadalajara y el Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados, en los cuales nuestro máximo

Tribunal ha considerado que la sindicación única pregonada por la legislación laboral burocrática es inconstitucional.

De esta forma el martes 21 de mayo de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se allegó a un criterio jurídico distinto, totalmente ajeno al concepto de sindicación única, cuando resolvió los amparos en revisión números 337/94 y 338/95, en los que fungieron como quejosos el Sindicato Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y organismos Descentralizados, respectivamente.

La ponencia del primero corrió a cargo del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y la segunda correspondió al Ministro Mariano Azuela Guitrón.

Ambas resoluciones establecen respectivamente, la inconstitucionalidad del decreto número 1159, de fecha 22 de marzo de 1984 correspondiente a la Ley Para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, y específicamente en su artículo 76, por

constituir una limitación a la libertad de asociación, al sujetar a los trabajadores a la existencia de un solo sindicato en los organismos descentralizados, empresas o asociaciones de participación mayoritaria estatal o municipal, contraviniendo con ello las garantías otorgadas por los artículos 9o y 123 de la Constitución y del Convenio 87 de la OIT, adoptado y aprobado por México.

La primera de estas resoluciones tiene su fundamento en el artículo 123, al consagrar entre otros principios, la libertad sindical, tomando como punto inicial el derecho de los trabajadores a manera personal para asociarse, y posteriormente reconociendo el derecho colectivo cuando ya se crea un sindicato, haciendo además referencia, a la iniciativa de reforma del artículo 123 adicionándolo en su apartado "B", que por su importancia haremos alusión al mismo, el cual establecía:

"1.- La iniciativa presidencial que se estudia, como se desprende de su propio enunciado tiende a incorporar dentro del texto constitucional el conjunto de garantías sociales y derechos de los trabajadores, que han sido ya establecidos por el Estatuto Jurídico de los

Trabajadores al Servicio del Estado y otras leyes relativas...Para lograr este propósito la iniciativa presidencial mantiene intocadas las normas que integran el artículo 123 vigente de la Constitución y que rigen el trabajo en general dentro de la República Mexicana. Esta actitud del Ejecutivo responde al anhelo de la clase trabajadora, que ha sido expresado en muchas ocasiones conforme al cual debe considerarse el artículo 123 vigente como una conquista histórica de la Revolución Mexicana que no debe ser motivo de modificaciones ni esenciales ni laterales de ninguna naturaleza...La adición al artículo 123 consagra bases mínimas de protección a los trabajadores que en esta forma aseguran su tranquilidad personal y el bienestar que sus familias disfrutan; del señalamiento de jornada máxima, tanto diurna como nocturna...En esta forma se satisface plenamente al individuo que entrega su vida al Estado y se penetra en su hogar protegiendo su familia...Cuando exploramos los anales del movimiento obrero mundial y de las instituciones del derecho del trabajo, nos encontramos con que para la clase trabajadora la libertad de asociación fue una de las garantías primeramente reconocidas, la cual, por definición implica la libertad de los trabajadores para organizarse en sindicatos y federaciones, principio sustantivo del sindicalismo que

pretende a los Servidores del Estado, disfrutar de los derechos necesarios para el desarrollo de las fuerzas populares.”

Al respecto el Pleno de la Suprema Corte estima que las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, con base en el artículo 116 fracción V de la propia Carta Magna deben respetar el principio de libertad sindical, sin establecer límites al ejercicio de la misma y que por tal motivo el artículo 76 de la Ley de Servidores Públicos para el Estado de Jalisco y sus Municipios, al establecer la sindicación única, en el sentido de que no podrá existir más de un sindicato en cada poder, dependencia del Ejecutivo, Municipal, Organismo Descentralizado, empresas y asociaciones de participación mayoritaria Estatal o Municipal, resulta contrario al espíritu del artículo 123 Constitucional, a la que por su carácter de Ley Suprema deben sujetarse las legislaturas de los Estados. Lo anterior en razón de lo dispuesto por el artículo de 123 Constitucional, en el que la Constitución, leyes y tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, y como consecuencia de esto, los jueces de los Estados se apegarán a la

misma, aún cuando las Constituciones o leyes de los Estados contengan disposiciones opuestas.

En relación con la segunda controversia mencionada, a pesar de que la ley del Servicio Civil de los Empleados al Gobierno del Estado de Oaxaca no contiene disposición análoga a la de la legislación de Jalisco, la interpretación de la Junta de Arbitraje para los empleados al Servicio de los Poderes del Estado de Oaxaca, fue en el sentido de no otorgar el registro al sindicato quejoso, aduciendo que a su juicio en la ley de referencia existe el sistema de sindicación única.

De lo anterior se desprende que en el primer caso la supremacía constitucional de la Carta Magna se antepone sobre cualquier disposición secundaria que pudiera transgredirla.

En el segundo caso, se refiere a la inexacta aplicación de una ley, al aplicarse el mandamiento que no existe, en contra del texto expreso en la ley local.

La trascendencia de las ejecutorias antes mencionadas se ve reflejada en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional en su fracción X, ya que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en el capítulo relativo a "La Organización Colectiva de los Trabajadores y de las Condiciones Generales de Trabajo ubica tres de sus artículos en la hipótesis de inconstitucionalidad declarada por la Corte, que son los marcados con los números 68, 69, y 78, en los cuales se establece severas limitaciones a la libertad sindical de los servidores públicos.

Posteriormente veremos como los artículos mencionados anteriormente, contravienen lo establecido en la fracción X del apartado "B" del artículo 123, así como las disposiciones del Convenio 87 de la OIT, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho de Sindicación, violando flagrantemente la Ley Suprema en nuestro país.

2. Constitución de un sindicato.

México guarda una tradición histórica muy grande, en cuanto a derecho del trabajo se refiere, y una parte sumamente importante del derecho del trabajo, es la libertad de asociación sindical, y al respecto el Convenio 87 de la OIT en su artículo 2 determina que para constituir organizaciones o afiliarse a las mismas, la única condición que tendrán los trabajadores, será la de conformarse a los estatutos de las mismas.

El derecho a la libertad de asociación sindical, se encuentra dentro de la legislación mexicana, en el artículo 123, fracción XVI del apartado A, en relación al sector privado, y en la fracción X del apartado B, para el sector burocrático.

Los sindicatos se constituyen como lo determina la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 365 y 67 respectivamente, para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes de quienes forman la asociación sindical.

El fin perseguido por los sindicatos, es el de lograr condiciones justas en el trabajo para sus agremiados, por medio de las actividades antes mencionadas, y que se prevén en las legislaciones del sector privado o burocrático según corresponda.

Antes de iniciar el análisis de los requisitos establecidos para constituir un sindicato, resulta necesario señalar que de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo en su artículo 365, el sindicato es una asociación de trabajadores y patrones, mientras que para la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado según su artículo 67, los sindicatos solamente podrán ser de trabajadores.

Ahora bien, es requisito esencial para la constitución de los sindicatos, la voluntad expresada por los que pretendan ser miembros, a través de la llamada Asamblea Constitutiva que se efectúa para iniciar la actividad del sindicato, la cual además se encargará de darla a conocer a los demás.

Es en dicha Asamblea Constitutiva, en donde los futuros miembros del sindicato hacen sentir su voluntad. Una vez existiendo un grupo determinado de trabajadores que pretendan constituir un sindicato, procederán a organizarse para la realización de la Asamblea mencionada, para que de esta forma quede constituido el sindicato.

Posteriormente, reunido un quórum con un mínimo de trabajadores y considerando que ya hablamos de una asociación de hecho, porque todavía no hay nada definitivo, y ya estando reunidos harán la designación de un presidente que regulará las discusiones y presidirá la Asamblea, además de un Secretario para dar fe de lo que ahí suceda.

Los asistentes de la Asamblea, podrán pedir al Presidente que elabore la orden del día, si es que no se hizo por convocatoria, y de haberse hecho procederá a discutirla.

En la orden del día pueden ocurrir dos situaciones, una es que se discuta, se vote y se apruebe la constitución del sindicato, designando

después una comisión revisora, para que en cierto tiempo elabore los estatutos que serán discutidos en una sesión posterior, así como votados y aprobados; y la otra situación que se puede suscitar, es que algunos trabajadores presenten estatutos ya elaborados a la Asamblea Constitutiva, y una vez aprobada la constitución del sindicato, podrán ser discutidos, votados y aprobados.

Cualquiera que sea la situación en la que los estatutos hayan sido aprobados, el siguiente paso será el nombrar delegados sindicales.

El Acta Constitutiva contendrá el nombre y firma de todos los miembros que la conforman. Dicho documento contendrá además el señalamiento del lugar, día, hora de celebración y de terminación de la reunión, sin embargo estas consideraciones son nulas en la mayoría de los casos, ya que en lugar de suceder dichos hechos de la manera que consideramos sería la adecuada, ciertos miembros que actúan ventajosamente y de mala fe, presentan a la Asamblea estatutos y orden del día ya elaborados, manipulando la voluntad de los demás para aceptar los mismos.

Pero no solo ocurre esto, sino además agravando la situación, en ocasiones ni siquiera se realiza la Asamblea Constitutiva, resultando ficticio el procedimiento, y en el momento menos esperado, ya existe un nuevo sindicato.

Los sindicatos se constituyen en base a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que en sus artículos 364 y 71 respectivamente establecen los requisitos que deberán reunir quienes pretendan constituir un sindicato.

El artículo 364 de la Ley Federal del Trabajo, determina que los sindicatos se constituirán con veinte trabajadores en servicio activo, además de existir en este sector la posibilidad de formar sindicatos patronales.

De igual forma, la Ley Federal del Trabajo Burocrático, establece en su artículo 71 que para constituir un sindicato, se requiere que lo formen veinte trabajadores.

En este orden de ideas, podemos darnos cuenta de que inicialmente se está pidiendo cierta calidad de quienes pretendan ese derecho, la de trabajador o patrón en la primera, y la de trabajador en la segunda, ya que de lo contrario, no podrán constituir sindicato alguno.

El mínimo de miembros que establecen ambas legislaciones, es en razón de que existiendo una pluralidad significativa de miembros, es como se podrán alcanzar, mediante la fuerza y lucha de grupo, los fines anhelados por los miembros del sindicato.

Sin embargo, la Legislación Burocrática establece una limitante mas a la libertad sindical, condicionando este derecho a que no exista dentro de la dependencia, otra agrupación sindical con mayor número de miembros, previendo además en el artículo 68, que en caso de concurrir varios grupos de trabajadores pretendiendo ese derecho, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario.

Por lo anterior, nos encontramos frente a una incongruencia de las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto del artículo 9o de la Constitución, así como el Convenio 87 de la OIT, que en su artículo 2o ya antes mencionado, hace referencia a la constitución de organizaciones, entendidas estas como sindicatos, a los que condiciona únicamente a conformarse a los estatutos.

A pesar de las limitantes ya mencionadas, se suscita en México un acontecimiento de gran relevancia que viene a romper con el tradicional proceder en la creación de un sindicato, se extingue la Secretaría de Pesca, al tiempo que nace una nueva Secretaría, lo cual provoca un problema intersindical; ya que, por decreto Presidencial publicado el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, es creada la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, por tal razón, solicita el Sindicato Único de Trabajadores de la desaparecida Secretaría de Pesca, al H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cambiara su nombre al de Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Dicha petición fue negada por el H. Tribunal el 25 de

enero de 1995, por considerar que la Secretaría de Pesca ha desaparecido y por tanto no es lógico que subsista su Sindicato.

Al haberse creado la Secretaría de Medio Ambiente, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, procede a lanzar una convocatoria el 27 de enero de 1995, mediante la cual invitaba a la base trabajadora que integraba la Secretaría de nueva creación a la celebración del Congreso Nacional Constitutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el cual se llevo a efecto en la Ciudad de Guadalajara Jalisco, del 2 al 3 de marzo de 1995.

En dicho Congreso, se presentó una planilla de unidad que fue puesta a consideración de los delegados para su aprobación por medio de votación directa, constituyéndose de esta forma el Comité Ejecutivo Nacional del SNTSEMARNAP.

Una vez constituido el Comité Ejecutivo Nacional del SNTSEMARNAP, se lanzó una convocatoria en todo el país desde el 22

de marzo al 15 de mayo de 1995 a constituir los Comités Ejecutivos Locales de las Secciones Sindicales.

A lo largo de este proceso , los integrantes del Sindicato Único de Trabajadores de la Secretaría de Pesca hicieron sentir su inconformidad a la resolución emitida por el H. Tribunal y manifestó su oposición al SNTSEMARNAP, por considerarlo ilegal.

Para mayor comprensión de lo sucedido, en este conflicto intersindical, haremos mención de los documentos mas importantes, generados a lo largo de este proceso, los cuales son:

1. Documento del H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de fecha 27 de junio de 1995, el cual en su punto dos inciso d) informa que la petición del SUTSP, para cambiar de nombre al de SUTSEMARNAP fue negado, por medio de la resolución del 24 de enero de 1995, por no contemplarlo como un simple cambio de denominación sino como la creación de una nueva Secretaría.

2. Convocatoria emitida por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, para la celebración del Congreso Nacional Constitutivo del SNTSEMARNAP.

3. Oficio 132 de fecha 23 de marzo del H. Tribunal, mediante el cual notifica la toma de nota del SNTSEMARNAP.

4. Oficio No. 4233 del 30 de abril de 1996, por el que el Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Trabajo instruye al H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje a que tome nota del nuevo Comité Ejecutivo Local del SUTSP sin reserva alguna.

5. Oficio 330 del H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, mediante el cual se comunica al SNTSEMARNAP el laudo del 15 de mayo de 1996, en el que se deja sin efecto el Registro del SNTSEMARNAP y la toma de nota del Comité Ejecutivo Nacional y los Comités Ejecutivos Locales.

6. Oficio de fecha 15 de mayo de 1996, por medio del cual el SNTSEMARNAP, interpone el recurso de revisión al Laudo que le fue contrario y que originó la insubsistencia de su registro.

La creación de la SEMARNAP, ha traído con síg una serie de aseveraciones, que se han reflejado en algunas notas de periódicos informativos como La Jornada, Visor y el Sol de Hidalgo, los cuales expresaron afirmaciones tales como: "Funcionarán dos sindicatos en la SEMARNAP; reconocen derecho," o bien, aquella en la que se dijo "Cancelan Registro al Sindicato de la Semarnap; se acabó el caciquismo".

El conflicto intersindical, derivado de la desaparición de la Secretaría de Pesca, y de la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, nos provoca gran interés, al considerar que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a la cual hemos hecho alusión a lo largo del presente estudio, establece una limitación al prever, que habrá un solo sindicato por dependencia; y en vista de que ha sido declarado inexistente el registro del SUTSP, y que el

SUTSEMARNAP, no tiene reconocimiento firme como sindicato de la Dependencia, nos encontramos, ante una situación, en la que los trabajadores no cuentan con una representación sindical.

Con la inestabilidad dentro de la dependencia citada, no sería extraño que se produjeran actos que afecten los derechos sindicales de los trabajadores que legítimamente están sindicalizados.

La existencia de dos Sindicatos en una dependencia de gobierno, es una situación que nunca se ha presentado en México y lo cual mantiene en suspenso a los Trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, los cuales no tienen una seguridad jurídica en tanto no se defina su situación.

Con estos hechos, nos hemos dado cuenta de que aun con las restricciones establecidas por la Ley Burocrática, los Trabajadores al Servicio del Estado en México, ahora mas que nunca están dispuestos a luchar por su la vía democrática en defensa de su libertad Sindical.

3. Registro de sindicatos.

En México el registro ante las autoridades laborales de un sindicato representa una obligación, para que de esta forma, pueda obtener los derechos que motivaron su asociación.

De acuerdo con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el órgano encargado de otorgar dicho registro, se encuentra integrado por un representante obrero, el cual es designado por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), otro nombrado por el patrón, y un presidente elegido por los dos anteriores.

Este organismo refleja un carácter represivo, que contraviene a la Constitución y al Convenio 87 de la OIT, normatividad de carácter internacional y al cual México se encuentra adherido desde 1950, año en que ratificó dicho Convenio, en razón de que el registro sindical sometido a discrecionalidad del Estado, resulta ser un gran problema para el ejercicio de la Libertad Sindical.

“Muy vinculado al registro, otro obstáculo muy serio, a la libertad sindical de este tipo de trabajadores, es la costumbre adoptada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de no contestar las solicitudes presentadas por los sindicatos.”⁷⁵

Durante el primer seminario sobre procedimientos de registro de asociaciones sindicales, José Najjar representante del sector gubernamental de México señaló, que en cuanto a registro de asociaciones, la legislación mexicana, se basa en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del que ya hemos hecho mención con anterioridad, y el cual establece cuatro garantías:

- El derecho de los trabajadores a formar un sindicato sin autorización previa;
- Autonomía sindical;
- Disolución por vía jurisdiccional, no administrativa y
- El derecho de los sindicatos a formar asociaciones de sindicatos, esto es federaciones.

⁷⁵SANTOS AZUELA, Héctor. Estudios del Derecho Sindical y del Trabajo. UNAM. México. 1987. p.194.

Sin embargo, dichas garantías se encuentran condicionadas a requisitos mínimos que deberán reunir las asociaciones sindicales, y las cuales se señalan expresamente tanto para los Trabajadores del sector privado regulados por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A", como para los trabajadores del sector público sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B", estableciendo para el primero de ellos los requisitos siguientes:

- Acta Constitutiva;
- padrón de miembros;
- nombre del patrón con quien trabajan;
- elaboración de sus estatutos; y
- nombramiento de su comité ejecutivo.

Quien se encargará del registro de sindicatos en este sector, es la Junta de Conciliación y Arbitraje, mientras que para los sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado el órgano encargado de efectuar el

registro, es el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, teniendo como requisitos los siguientes:

- El acta de la asamblea constitutiva o copia de ella autorizada por la directiva de la agrupación;
- Los estatutos del sindicato;
- El acta de la cesión en que se haya designado la directiva o copia autorizada de aquella, y
- Lista de los miembros de que se componga el sindicato, con expresión de nombres de cada uno, estado civil, edad, empleo que desempeña, sueldo que perciba y relación pormenorizada de sus antecedentes como trabajador.

Además de los requisitos formales enunciados para la constitución de los sindicatos burocráticos, el artículo 72 de la Ley Burocrática en el párrafo siguiente señala una vez mas, la existencia del sindicato único, al determinar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al recibir la solicitud de registro deberá comprobar por los medios necesarios que no existe otra asociación sindical dentro de la

dependencia de que se trate, y que la organización que pretenda el registro, cuenta con la mayoría de los trabajadores para que proceda el mismo.

Con esta disposición, vemos el intervencionismo del Estado, al condicionar la recepción de la solicitud de registro sindical, a la comprobación de la no existencia de otra organización sindical con mayor número de miembros.

De lo anterior se desprende evidentemente, que no existe la intención oficial de conceder registros a todos aquellos que lo soliciten, sin antes haber reunido los requisitos establecidos por la ley, y de no cumplirse estos el registro será negado.

Aunque no lo prevé la ley expresamente, entendemos por analogía, que si el Tribunal no responde a la solicitud de registro dentro de un término de 60 días, procederá el registro automático con los efectos legales que le corresponda.

“Muy discutida ha sido la función destinada al registro de los sindicatos tanto de trabajadores como de patronos. A ella se han opuesto las organizaciones de trabajadores por estimar que coarta la libertad sindical y resulta contraria a los intereses colectivos de la clase trabajadora, cuya actuación - se dice - debe serlo sin ninguna coacción y sin afectar sus legítimos derechos.”⁷⁶

El registro de los sindicatos de los servidores públicos ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, teóricamente es considerado como un simple trámite administrativo, en el que funge como patrón el Estado, y reconoce la personalidad de los sindicatos que han satisfecho los requisitos impuestos por la ley. Esto con gran acierto es considerada por Santos Azuela como “La limitación mas grave a la libertad sindical en el sector burocrático.”⁷⁷

Dentro de la Consulta Ministerial en la que México tuvo participación los días 8 y 9 de noviembre de 1995 efectuada en San Antonio Texas, se resaltó que México ha ratificado Convenios de la

⁷⁶BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa. México. 1985. p.141.

⁷⁷SANTOS AZUELA, Héctor. Ob.cit. p.193.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), y que la legislación laboral existente en nuestro país es congruente con los Convenios suscritos. Sin embargo, cuando se hizo esta afirmación no se contemplo al total de legislación laboral existente en México, sino solo a una parte de ella relativa a los trabajadores del sector privado (Ley Federal del Trabajo), reglamentaria del apartado A del artículo 123 Constitucional, y no así de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, relativa al apartado B del mismo precepto Constitucional.

En la normatividad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, podemos notar la total falta de democratización de los sindicatos, y mas grave aún resulta la indiferencia mostrada por el gobierno mexicano, al no hacer el mínimo esfuerzo para hacerla congruente con el Convenio 87 de la OIT.

El Convenio antes mencionado establece en el punto 2 de su artículo 8, que “La legislación nacional no menoscabará las garantías previstas en el presente Convenio.”

En este orden de ideas, el Comité de libertad sindical ha aceptado el registro, pero solo como una formalidad que no ponga en peligro de transgresiones, las garantías establecidas en el Convenio 87.

En México el registro de asociaciones sindicales, constituye evidentemente el medio ideal por el que el Estado controla el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para poder obtener un registro. Y una vez otorgado el registro, el sindicato tiene la obligación de proporcionar los informes que le sean requeridos, y actualizar los padrones de agremiados.

“El registro sindical debe desaparecer del orden jurídico nacional, pues aunque diversos teóricos le asignan naturaleza administrativa que en nada repercute a la adquisición de personalidad jurídica, la realidad se ha encargado de desenmascarar su verdadero sentido y la forma en que ha sido usado.”⁷⁵

⁷⁵GONZALEZ, Ismael. “El derecho: Normatividad y Legitimidad.” *Revista A.V.* VI. Trimestral. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1985. p.155.

4. Cancelación de registro de un sindicato.

El Convenio 87 de la OIT, contiene en su artículo 4 uno de los principios fundamentales del derecho sindical al determinar que las organizaciones de trabajadores y empleadores no están sujetos a disolución o suspensión por vía administrativa.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace caso omiso de dicha disposición, al establecer en su artículo 73 que el registro de un sindicato será cancelado por disolución del mismo, o bien, cuando se registre otra asociación sindical que sea mayoritaria. Además de que la solicitud de cancelación podrá hacerse por persona interesada.

“El Tribunal de Conciliación y Arbitraje, conoce del registro de los sindicatos burocráticos, en función administrativa, por lo que de origen está impedido para conocer de la cancelación sindical por su carácter de juez y parte; así como por su doble actividad administrativa y jurisdiccional, en violación flagrante a la independencia gremial.”⁷⁶

⁷⁶MORALES SALDAÑA, Hugo Italo y Rafael Tena Suck. Ob. cit. p.100.

El principio universal de que las organizaciones sindicales no deben ser suspendidas ni disueltas por la vía administrativa ha sido reafirmado en muchas ocasiones por el Comité de libertad sindical de la OIT.

“En caso de que las medidas de suspensión o disolución sean adoptadas por una autoridad administrativa se corre el peligro de que parezcan arbitrarias, incluso si son provisionales y temporales, y aún cuando sean seguidas de una acción judicial.”⁷⁷

Es por lo anterior, que el Comité consideró que no resultaba suficiente el hecho de que la legislación conceda un derecho de apelación en contra de las decisiones administrativas; sino que además, los efectos de dichas decisiones solamente deben comenzar cuando ya haya transcurrido el plazo legal establecido sin que se haya interpuesto el recurso de apelación o una vez confirmadas dichas decisiones por la autoridad judicial.

⁷⁷VON POTOBOSKY, G. “La Protección a los Derechos Sindicales: Veinte años de labor del Comité de Libertad Sindical.” *Revista Internacional del Trabajo*. V.85. Mensual. Oficina Internacional del Trabajo. Suiza. 1972. p.88.

Dentro de las prohibiciones que se imponen a los sindicatos conformados de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, encontramos las siguientes:

1. Hacer propaganda de carácter religioso; ejercer la función de comerciantes, con fines de lucro.

2. Usar violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen.

3. Fomentar actos delictuosos contra personas o propiedades, y adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas.

“Este sistema de limitaciones se robustece con la facultad del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para cancelar el registro ya del sindicato o tan solo de la mesa directiva, en el supuesto de no respetarse las prohibiciones impuestas en el artículo 79 de la LFTSE.”⁸¹

⁸¹SANTOS AZUELA, Hector. Ob.cit. p.143.

Ahora bien, la cancelación del registro no es aplicable de oficio, sino a petición de parte interesada, y que en algunas ocasiones el titular de una dependencia pública fungirá como tal, ante el tribunal registrador previa substanciación del conflicto respectivo.

A pesar de que el Convenio número 87 de la OIT en sus disposiciones establece claramente la negación de la disolución, suspensión o cancelación de los sindicatos por la vía administrativa, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, las ignora totalmente, al señalar que la vida sindical de una organización puede terminar, por la cancelación del registro como resultado de alguna causa establecida en los artículos 83 o 73 si concurre una agrupación sindical mayoritaria.

Dicha cancelación puede resultar de la disolución del mismo, ya sea por dejar de reunir los requisitos señalados en el artículo 71 de la Ley Burocrática, o bien, por el acuerdo de las dos terceras partes del total de miembros.

Así es como la Ley Burocrática vigente en México, en cuanto a cancelación de registro de sindicatos se refiere, se opone determinadamente a las disposiciones consagradas en el Convenio 87 de la OIT.

Por lo anterior, resulta incongruente la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado respecto de la normatividad internacional a la que México se sujetó al firmar y posteriormente al ratificar un convenio de carácter internacional como lo es el antes mencionado.

El Convenio 87 de la OIT, por su por su supremacía jerárquica debe anteponerse al igual que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cualquier legislación secundaria derivada de la misma.

5. Federación de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado.

La Ley Federal de los Servidores Públicos, prevé el derecho de los sindicatos del sector burocrático para poder adherirse a una organización de mayor jerarquía como es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, "única central reconocida por el Estado."

En el artículo 78 de la ley mencionada, en la que se consagra el derecho antes descrito, se establece literalmente la expresión "podrá adherirse", lo cual implica la obligación de hacerlo por que no existe otra alternativa, y de no afiliarse al sindicato de la FSTSE, no tendrá participación en la defensa y protección de los derechos por los que luchan sus agremiados.

La importancia inevitable de afiliarse a la FSTSE, es por la intervención de ella a quien el Estado en su carácter de patrón ha otorgado su reconocimiento como oficial, es quien puede intervenir y demandar la revisión y mejoramiento de las condiciones generales de

trabajo en beneficio de sus integrantes, así como del reglamento de escalafón y tabuladores de salarios, en forma efectiva ante los titulares de las respectivas dependencias públicas.

El Convenio 87 de la OIT en su artículo 5 establece...“Las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y empleadores.”

Al respecto, “El Comité ha objetado las legislaciones que establecen un número mínimo de sindicatos y federaciones para crear tales organizaciones, que someten a la autoridad ministerial la federación de sindicatos de distintas provincias, que prohíben la afiliación de las asociaciones de funcionarios públicos a una federación o confederación que comprenda a trabajadores de la industria y la agricultura, y que limitan a una sola central sindical que pueda existir en el país.”⁸²

⁸²VON POTOBISKY, G. Ob.cit. p.87.

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), actualmente funge como representante de los servidores públicos en México, al constituir la única central reconocida por el Estado, violando de esta forma el derecho a la pluralidad sindical y contraponiéndose a lo dispuesto por el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

Así las cosas, el servidor público se encuentra sujeto a enormes limitantes establecidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, aún cuando México como miembro de la OIT, se comprometió de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 1 y 11 del Convenio 87, a poner en práctica las disposiciones del mismo, además de tomar todas las medidas necesarias y apropiadas, conducentes a asegurar a trabajadores y empleadores el libre ejercicio del derecho sindical.

La existencia de la FSTSE, como única central, legitimada por el Estado, viola el derecho a la pluralidad sindical, y se contrapone a lo dispuesto por el Convenio 87 de la Organización del Trabajo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de igualdad entre sus residentes, es decir, no diferencia a los hombres por raza, sexo o nacionalidad, entonces no se debe discriminar a un sector de la población por prestar sus servicios a determinada persona física o jurídica como lo es el Estado.

SEGUNDA. El hombre para lograr hacer efectivos los derechos individuales de los cuales la Constitución Mexicana lo ha investido en materia de trabajo, necesita unir sus fuerzas con otros que persiguen los mismos fines y esto es posible por medio de la asociación, uno de los principales derechos colectivos del hombre, del cual se desprende el derecho de sindicalización.

TERCERA. El interés por constituir un sindicato debe emerger de las necesidades y conveniencias de los trabajadores que pretenden ese derecho, y no por determinación del Estado en un acto voluntarioso y arbitrario de autoridad.

CUARTA. La función primordial de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T) en relación con los derechos sindicales, es la de fomentar la vigencia del principio general de libertad sindical, como un instrumento indispensable en la lucha para alcanzar la paz y la justicia social mundial.

QUINTA. El Convenio 87 de la O.I.T; relativo a la libertad sindical y al la protección al derecho sindical, establece en su artículo 2o, el principio de no discriminación en materia sindical, no restringe su aplicación a trabajadores con ciertas características, por lo cual, deben ser aplicadas dichas disposiciones a los trabajadores al servicio del Estado.

SEXTA. México como Estado miembro de la Organización Internacional del Trabajo, tiene la obligación de dar cumplimiento, utilizando cuanto medio sea necesario a los Convenios a los que se haya adherido por medio de su ratificación, siendo el caso el Convenio 87.

SEPTIMA. La Ley Burocrática viola flagrantemente la libertad de pluralidad sindical, al determinar en su artículo 68, que podrá existir solamente un sindicato por dependencia.

OCTAVA. Las limitaciones establecidas respecto de la libertad sindical a los burócratas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son incongruentes con los sindicatos democráticos y con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ejerciendo represión a la libre elección de los Servidores Públicos, sometiéndolos a el acato de sus disposiciones.

NOVENA. Los preceptos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son inconstitucionales por coartar la libre decisión de asociación y sindicalización de quienes se rigen por sus disposiciones, condicionando su artículo 69, que una vez ingresando el trabajador a un sindicato, no podrá dejar de formar parte de el.

DÉCIMA. La ley Burocrática, hace caso omiso una vez mas, de aplicar para este sector; lo dispuesto por el Convenio 87 de la OIT, al establecer

en el artículo 78, que a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, única central reconocida por el estado, podrán adherirse los sindicatos, no teniendo otra alternativa, ya que de negarse a integrarse a ella quedaria totalmente desprotegido, por ser dicha central, la que representa los derechos colectivos de los trabajadores.

DECIMA PRIMERA. Los acontecimientos que se han suscitado en nuestro país en los últimos meses, respecto a la SEMARNAP y a las resoluciones emitidas en los casos del Sindicato de Personal Académico de la Universidad de Guadalajara y el Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados, son resultado de la intensa lucha que han emprendido los Servidores del Estado en la búsqueda de una verdadera pluralidad Sindical.

DÉCIMA SEGUNDA. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, requiere una serie de modificaciones, a fin de hacer congruentes sus disposiciones, respecto de los derechos consagrados en materia de libertad sindical, tanto por la Constitución Mexicana como por el Convenio 87 de la OIT; los cuales constituyen de acuerdo al artículo 133 Constitucional "la Ley Suprema del País". Dichas modificaciones

tendrian como consecuencia otorgar mayores alcances a las aspiraciones sindicales de los trabajadores al Servicio del Estado.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Porrúa. México. 1995.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. V.I. Depalma. Argentina. 1981.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa. México. 1985.

BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo. Porrúa. México. 1987.

BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Tercera edición. Sista. México. 1992.

BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Novena edición. Porrúa. México. 1994.

BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Vigésima quinta edición. Porrúa. México. 1993.

CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tercera edición. Heliasta. Argentina. 1988.

CANASI, José. Derecho Administrativo. V. I. Depalma. Argentina. 1981.

CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México. 1991.

CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Séptima edición. Porrúa. México. 1991.

COLMENARES M, Ismael et al. Cien Años de Lucha de Clases en México (1876-1976). T.I. Quinta edición. Ediciones Quinto Sol. México. 1985.

DAVALOS, José. Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo. Segunda edición. Porrúa. México. 1991.

DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. T. I. Séptima edición. Porrúa. México. 1989.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T.II. Décima edición. México. 1994.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.I. Décima tercera edición. Porrúa. México. 1993.

DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. T.II. Séptima edición. Porrúa. México. 1993.

DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. Porrúa. México. 1977.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Vigésimo octava edición. Porrúa. México. 1989.

MORA ROCHA, J. Manuel. Elementos Prácticos de Derecho del Trabajo Burocrático. Segunda edición. Pac. México. 1992.

SANTOS AZUELA, Héctor. Estudios del Derecho Sindical y del Trabajo. UNAM. México. 1987.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Décimo tercera edición. Porrúa. México. 1991.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Décimo quinta edición. Porrúa. México. 1992.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Décima segunda edición. Porrúa. México. 1983.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición. Porrúa. México. 1981.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Porrúa. México. 1979.

VALTICOS, Nicolas. Derecho Internacional del Trabajo. Tr.Ma José Treviño. Tecnos. 1977.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada por Emilio. O Rabasa y Gloria Caballero. Décima edición. Porrúa. México. 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1995.

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra Suiza. Diciembre de 1994.

Convenio número 11, sobre el derecho de asociación (agricultura), adoptado en 1921, en su tercera reunión en Ginebra Suiza.

Convenio número 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical, adoptado el 9 de julio de 1948, por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo, en San Francisco California Estados Unidos.

Legislación Federal del Trabajo Burocrático, comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Trigésima cuarta edición. Porrúa. México. 1995.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, comentada por Hugo Italo Morales y Rafael Tena Suck. Pac. México. 1988.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Pac. México. 1993.

OTRAS FUENTES

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. T. I. Heliasa. Argentina. 1986.

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. T. III. Heliasa. Argentina. 1986.

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Guillermo Cabanellas. T. VII. Heliasa. Argentina. 1996.

Diccionario Enciclopédico Espasa. T. 23. Espasa Calpe. España. 1979.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. T. II. Porrúa. México. 1987.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. T. IV. Porrúa. México. 1987.

Enciclopedia Universal Ilustrada. Europea Americana. Espasa-Calpe. T. 15. España. 1968.

Enciclopedia Universal Ilustrada. Europea Americana. Espasa-Calpe.
T. 15. España. 1968.

Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo Americana. Espasa-calpe.
T.25. España. 1968.

DE BUEN LOZANO, Néstor. "Las Limitaciones Estatales a la Libertad Sindical." Revista Mexicana del Trabajo. T.I. Bimestral. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México. 1997.

El Obrero Internacional. México. 10 de Noviembre de 1874.

GONZALEZ, Ismael. "El derecho: Normatividad y Legitimidad." Revista A.V. VI. Trimestral. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 1985.

VON POTOBSKY, G. "La Protección de los Derechos Sindicales: Veinte años de labor del Comité de Libertad Sindical." Revista Internacional del Trabajo. V.85. Mensual. Oficina Internacional del Trabajo. Suiza. 1972.

