

LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El papel que jugaron los trabajadores en el proceso de la Revolución mexicana de principios del siglo, siempre estuvo subordinado a los distintos grupos o caudillos de la revolución, sin embargo las alianzas y subordinaciones reconocieron la importancia que tendría para la posguerra y la pacificación el reconocimiento de los derechos básicos para una nascente clase trabajadora industrial y urbana.

Los Constituyentes de 1917, dieron origen al artículo 123, con el espíritu de consagrar los derechos del trabajo frente al capital y regular con normas tutelares las relaciones contradictorias y desiguales entre éstos.

En su origen dicho artículo fue único y sin ninguna clase de divisiones, particularidades o apartados, en lo referente a los tipos de trabajo o capitales. No obstante lo anterior, durante las siguientes décadas de 1917 a 1937 el propio Estado mexicano y los actores políticos dominantes del aparato administrativo y político de ese Estado, llevaron a cabo una interpretación unilateral del espíritu del artículo 123 constitucional, respecto a la naturaleza de las relaciones laborales existentes entre las dependencias del gobierno y sus trabajadores.

La interpretación mayoritaria del artículo 123 y su aplicación en las dependencias del gobierno, fue en el sentido esencial de negar el reconocimiento de los derechos laborales a los trabajadores, en tanto que se argumentaba que "el Estado mexicano emanaba de un origen recientemente revolucionario y por tanto no tenía el carácter de un patrón, como sucedía con las empresas de

# Los estados de excepción en la ley laboral mexicana, ¿un muro que se derrumba frente a la libertad sindical?

Alejandro Quiroz Soriano\*

capital privado". En esta perspectiva no podría haber entonces una contradicción entre los intereses de los funcionarios revolucionarios y el Estado revolucionario.

Así cada "revolucionario" que llegaba a dirigir una dependencia gubernamental por el mérito de pertenecer a alguno de los grupos o subgrupos del caudillo revolucionario en turno, tenía la facultad de despido discrecional del personal y de llamar a sus incondicionales; lo mismo que definir la jornada de trabajo, los salarios (emolumentos en ese entonces) e incluso retener estos últimos.

Paradójicamente había revolución, pero no había derechos para los trabajadores del Estado revolucionario.

---

\*Asesor de la Comisión de Desarrollo Rural de la Asamblea Legislativa del D.F.

En este marco, la historia de nuestros sindicatos ofrece numerosos ejemplos de interpretación oficial y de lucha por los derechos laborales de los trabajadores, hoy conocidos oficialmente como “trabajadores al servicio del Estado”.

Quizá el ejemplo más próximo a la promulgación del artículo 123 constitucional, se encuentra en la gran huelga del Magisterio de la capital en 1919 y el decreto carrancista que declaraba: “Ni los maestros son productores de riqueza, ni las entidades políticas, federación, estados o municipios personifican ningún elemento de producción.” Por lo tanto admitir el derecho de huelga en el personal docente, que en sentido administrativo se integra por servidores de la nación, equivaldría al absurdo de reconocer la huelga del Estado en contra del Estado.

Pero con todo y el decreto prohibitivo, se siguieron realizando huelgas magisteriales como las de 1925, 1927 y 1928, en las costas veracruzanas. La mayoría de ellas con el apoyo de las organizaciones obreras que también luchaban por hacer efectivo el espíritu del artículo 123; ya desde entonces y como siempre ha sido, el mundo real siguió su marcha coordinada, paralela o en contra del mundo oficial, según sea la situación prevaleciente.

Así fue creciendo la organización de los sindicatos, en su mayoría de gremios por unidades administrativas o secretarías de Estado, de la Hacienda Pública, de Agricultura Caza y Pesca, Magisterio, Salubridad Pública, etcétera.

Entre las razones que explican el rechazo al derecho de ceseciones para los trabajadores del Estado, se encuentran sin duda alguna, la política especial que el Estado preparaba para los empleados públicos.

## EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En el periodo legislativo de 1937, sólo veinte años después de la promulgación de la Constitución Mexicana, el gobierno presentó a la Cá-

mara de Senadores un proyecto de “Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado”, en el cual se pretendía establecer el mínimo de derechos y obligaciones del trabajador del Poder Ejecutivo y que también rige desde entonces las condiciones de trabajo del personal de base de los otros Poderes de la Federación.

El plazo de casi un año entre la aprobación del proyecto con las modificaciones realizadas por parte del Senado Mexicano en diciembre de 1937, su envío a la Cámara de Diputados, el regreso del dictamen modificado a la Cámara de Senadores y la vuelta inusitada del dictamen a los diputados, para ser aprobado finalmente por el Senado el 5 de diciembre de 1938, revela la importancia y el primer enfrentamiento social entre las clases y sus fracciones sobre la naturaleza y las concepciones acerca del Estado, así como las relaciones entre éste y los asalariados de los Poderes de la Unión.

Frente a la arbitrariedad casi absoluta de conculcar en la práctica los derechos, el estatuto jurídico introdujo en contrapartida:

El reconocimiento a la estabilidad en el empleo;

La duración de la jornada de trabajo;

El establecimiento de salarios uniformes y nunca inferiores a los salarios mínimos generales;

El derecho a la organización sindical restringido y con ciertas modalidades;

La creación de una federación sindical nacional única y excluyente;

La creación de tribunales de justicia propios;

Limitaciones estrictas en el ejercicio del derecho de huelga, así como;

La contratación individual con el Estado.

Por consecuencia, quedaron reconocidos ciertos derechos y obligaciones, pero también se sentó el precedente de considerar a los empleados públicos como trabajadores de excepción ante la ley, mutilando sus derechos de libertad de asociación, contratación colectiva y huelga.

La diputación obrera de aquel tiempo, con todo y la digna batalla que dieron por los derechos plenos de los asalariados de los Poderes de la Unión y contra los diputados campesinos, populares, militares y aún la gente que se consideraba más progresista y revolucionaria, al final expresaron, que aunque los derechos de los empleados públicos eran insuficientes, estaban convencidos que al pasar de los años llegarían a ser iguales a los de todos los trabajadores.

Se imaginaron acaso que años más tarde las diferencias se profundizarían, al llegar se incluso a una división formal del propio artículo 123 constitucional. Así el estatuto jurídico de 1938 sentó las bases del actual Apartado "B" del artículo 123, aprobado en 1960 y de su ley reglamentaria correspondiente.

Las principales diferencias entre el espíritu original del artículo 123 constitucional y su Apartado "B" son de manera sistemática tres y representan las grandes limitaciones al ejercicio pleno de los derechos colectivos de los empleados públicos, que separan al Apartado "B" y contradicen frontalmente los derechos laborales garantizados en el artículo

123 constitucional, y las cuales son a saber:

- i. La ausencia y anulación de la contratación colectiva y su sustitución por Condiciones Generales de Trabajo.
- ii. La anulación práctica mediante restricciones jurídicas del derecho de huelga.
- iii. la prohibición expresa y práctica de la libertad de asociación y organización sindical.

Respecto al primer punto la anulación de la contratación colectiva, esto se realiza en tanto existe un nombramiento individual para cada trabajador que expide la parte contratante o unidad administrativa y que se traduce en carencias básicas, como la ausencia de mecanismos reales de revisión salarial y contractual.

Las Condiciones Generales de Trabajo (salvo verdaderas excepciones, derivadas de la lucha de los trabajadores) son fijadas y establecidas unilateralmente por el titular de cada dependencia, escuchando sólo la opinión de los sindicatos, la bilateralidad, arma básica para la negociación laboral, posee espacios muy reducidos.

Los trabajadores conocemos que aun con la existencia de figuras sindicales reconocidas, la política salarial ha sido establecida unilateralmente por la contraparte, llegando como en el pasado reciente a formas vergonzantes de concesión o regalo presidencial de aumento salarial de diciembre, situación que ha cambiado de forma en los últimos años, pero cuyo contenido se ha seguido manteniendo, en buena medida por el apoyo del corporativismo sindical.

Dada la profundidad de la crisis económica y las restricciones presupuestales provocadas por la política económica, que en el

caso de la administración pública se agudiza por una deliberadamente pésima política de gasto corriente para los empleados de base en contraste con las retribuciones de la alta burocracia política, en la cual se carece de auténticos instrumentos de profesionalización del trabajo como el Servicio Civil de Carrera.

En el caso de la anulación del derecho de huelga, ésta se da en los hechos, en tanto que las causales formales, hasta ahora establecidas por la ley reglamentaria del Apartado "B" son "la violación general y sistemática" del reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de cada unidad administrativa, y su ejercicio, en el caso de ser demostrable esa violación general y sistemática requiere de la aprobación del Tribunal Federal.

En realidad las experiencias sobre paros laborales en la administración pública han sido ejercidas de hecho y no de derecho y reflejan el ejercicio del derecho adquirido por una acumulación organizada de fuerza sindical o una correlación de fuerzas favorable.

La ausencia del derecho de huelga es una de las causales mayores de la "desnaturalización" del derecho de contratación colectiva, en tanto que deja formalmente en estado de indefensión a la organización sindical de los trabajadores, al eliminarse el instrumento fundamental para buscar el equilibrio en las relaciones patrón-trabajador.

La prohibición expresa del derecho de asociación sindical en forma libre, obedeciendo a la decisión de los afiliados, y no de acuerdo a los intereses del gobierno o a la interpretación de los tribunales, ha sido una de las limitaciones -evidentemente ideológicas y políticas, aunque no legítimas- que los diferentes regímenes políticos del país han impuesto a los trabajadores del Estado, encaminadas a impedir la libertad de asociarse

con otras organizaciones de obreros industriales, trabajadores de servicios y campesinos, e impedir por tanto las alianzas y la lucha unificada que los trabajadores descubrimos como arma y derecho público de clase.

Esta prohibición expresa de la asociación va encaminada a disminuir aún más la escasa fuerza de negociación individual y la carencia del derecho de huelga.

Así la política laboral del régimen hacia sus trabajadores ha sido de carácter corporativo, buscando mantener y consolidar el control político y social de este sector, al cual considera como una fuerza social útil, ya que son el medio para la instrumentación de las políticas del Estado, sobre todo en periodos electorales cuando buscan la mayor efectividad de la compra del voto.

## UNA REALIDAD APARTE

Hoy el sistema corporativo está en crisis y provoca más problemas que soluciones, por eso una demanda fundamental en el mundo del trabajo es el establecimiento de una cultura y procesos democráticos en las organizaciones sindicales, como un elemento esencial para restablecer la plenitud en el ejercicio de los derechos constitucionales, visto de otra forma, el proceso de tránsito hacia la democracia en el país, será incompleto sin la democratización de las organizaciones sindicales.

El concepto "servidor público" utilizado por el gobierno, niega la verdadera esencia de la definición de un trabajador como aquel que pertenece a un sistema asalariado tal y como se discutió en el Congreso Constituyente y lo considera como un "recurso humano" priorizando una relación administrativa sobre una relación laboral.

Pertinente es decir, que en la nueva definición de relaciones que el Estado busca con sus trabajadores, esta posición ideológica y política, ha ido imponiéndose unilateral y arbitrariamente en la práctica, a través de un proyecto tecnocrático de carrera de servicio civil que elimina los aspectos de calidad y experiencia profesional en el desempeño de las políticas públicas, que caracterizan a los sistemas más avanzados en el mundo, como los sistemas de servicio civil de carrera francés y canadiense.

En el terreno económico el costo también ha sido alto para los trabajadores al servicio del Estado; durante los últimos sexenios, el “privilegio” que tenían hasta 1982 de mantener un salario promedio de 2.6 veces el salario mínimo, en 1997 el salario promedio de los trabajadores al servicio del Estado representaba 1.5 veces el salario mínimo, situación que no ha variado sustancialmente a la fecha.

Lo anterior nos da pie para mencionar cuál es la política salarial del Estado, y por qué los aumentos salariales en los últimos sexenios han sido menores en el sector burocrático si los comparamos con los otorgados en el sector privado. La razón es simple y tiene causas políticas más que económicas, el Estado es el mayor empleador del país y por esta razón es quien puede fijar las condiciones de oferta y demanda en la política de empleo del país.

Otros elementos que determinan la política salarial del gobierno, son los compromisos en materia de ajuste estructural, establecidos con los organismos financieros internacionales –el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– que condicionan la ayuda financiera a la reducción del déficit público y el cumplimiento de las obligacio-

nes y estándares mínimos establecidos en forma diferenciada, tanto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), en materia de desregulación de leyes y políticas del gobierno nacional, “trato nacional” a las inversiones extranjeras, privatización de empresas públicas, compras gubernamentales, etcétera, y la práctica derivada como una política de gobierno al margen de la ley, la flexibilización de las relaciones laborales, la cual supuestamente permitiría la competitividad comercial del país, como la vía única que conoce la tecnocracia.

La realidad ha demostrado que el mundo formal de las leyes laborales ya no contienen, ni reflejan las necesidades del mundo real de los trabajadores, por lo tanto, el mundo real salta las trancas de un esquema jurídico obsoleto, cada vez con mayor frecuencia.

No hay derecho de revisión salarial, ni de huelga, ni de asociación y sin embargo en los hechos el último mayor movimiento de los empleados públicos, las movilizaciones de los maestros democráticos, sean nacional o regionalmente, han tenido que recurrir al paro, o a la huelga de hecho, al igual que otros contingentes del sector público que se han planteado o han ejercido la democracia y la libertad sindical, el respeto a la bilateralidad y la demanda de mejoras salariales, como el ex Sindicato de la Secretaría de Pesca. La sociedad civil ha apoyado, se ha solidarizado con las luchas justas ...y se han obtenido triunfos y derrotas.

Habrà quien se cuestione, para que demandar esos derechos que están conculcados “si todo depende de la fuerza de las masas”.

Para nosotros el derecho, representa y determina cuales son las reglas claras del juego social y, por tanto, son derechos públicos que deben quedar plasmados como instrumento de obligación y derecho bilateral. Así el magisterio o cualquier otra organización sindical no tiene por qué aceptar que se le orille a la marginalidad, a la ilegalidad en el ejercicio de derechos reconocidos constitucionalmente y en convenios internacionales signados por nuestro país, aunque socialmente se les reconozca su legitimidad moral.

Los instrumentos sociales que otorga la ley deben ser propiedad social y, por tanto, no deben ser expropiados por una minoría, ni mucho menos seguir discriminando a un núcleo básico de la sociedad mexicana: los trabajadores de la administración pública federal, estatal y municipal.

Hace sesenta y ocho años, al expedirse la Ley Federal del Trabajo y excluirse a los llamados empleados públicos, a los “burócratas”, hubo voces obreras que denunciaron la violación al gran pacto social republicano que significa la Constitución y en particular el artículo 123.

Siete años más tarde, al discutirse en la Cámara de Diputados el proyecto original del “Estatuto Jurídico”, voces como las de Fernando Amílpa, Celestino Gasca y Francisco Mora, pero con claridad, con menor fuerza numérica de votos que la “mayoría” legislativa de ese entonces, dejaron constancia del error conceptual, político, jurídico y social de considerar trabajadores de excepción a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

Hace treinta y ocho años al consumarse la división del artículo 123 también se alzaron voces que confiaron al tiempo la demostración de que la camisa de fuerza legislativa

aplicada a los trabajadores pronto quedaría chica.

La vida social que es terca y no se amolda a las necesidades del mundo formal (y mucho menos a la realidad virtual, construida desde la cibernética burocrática), nuevamente pone hoy ante la responsabilidad de un poder legislativo plural, que pugna – con todas las inercias, obstáculos y contradicciones prevalecientes - por lograr una auténtica autonomía y división de poderes y recobrar el espíritu del gran pacto social de 1917 y recrearlo, conjugando las necesidades de la sociedad actual.

Las sociedades modernas, en un mundo cada vez más integrado, lo que no implica necesariamente subordinación y dependencia, hace decenas de años que dejaron atrás la anacrónica discusión de si los asalariados del Estado deben tener derechos plenos o no, o que si los gobiernos son parte contractual plena o no. Esa discusión es el residuo que existe en las sociedades dictatoriales, autoritarias, o en transición hacia un estado democrático y contemporáneo, es decir, hacia una sociedad democrática.

De lo anterior dan cuenta los diversos convenios, recomendaciones y reclamos internacionales de organismos tripartitos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo integrante del Sistema de la Organización de Naciones Unidas, al cual nuestro país está adherido o es parte contratante. Tales instrumentos son:

El Convenio núm. 87 sobre libertad de asociación y organización sindical;

El Convenio núm. 135 y la recomendación núm. 143 sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores;

El Convenio núm. 151 y su recomendación núm. 159 sobre los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública;

El Convenio núm. 154 y su correspondiente recomendación núm. 163 sobre el fomento a la negociación colectiva;

Así como otros más sobre las especificidades para el libre ejercicio del derecho de huelga por los trabajadores en la administración pública y los cuales han sido ratificados por México.

Así como el país no puede aislarse del contexto internacional de la economía, tampoco lo puede hacer del derecho laboral; las condiciones sociales han madurado. En una sociedad cambiante, lo que alguna vez tuvo diversos sentidos y funciones sociopolíticas y económicas ya no funciona; y aún más, su permanencia formal va contra la realidad, porque la realidad ha demostrado con creces que la norma limitante de los derechos ya no sirve para encausar el conflicto social, sino al contrario tiende a agudizarlo cuando se presenta, aunque habrá que reconocer la relativa pasividad que han mantenido los trabajadores del gobierno en las condiciones actuales de transformación política y social del país, lo que refleja una evidente carencia de programa y estrategias políticas y sociales, generada por los propios trabajadores y sus cuadros más avanzados.

El país necesita una economía y una política moderna, pero no en abstracto, sino una orientada al bienestar del pueblo trabajador, y otra respetando la voluntad mayoritaria expresada en el voto mayoritario, tanto en los procesos electorales políticos, como aquellos que se realizan en las organizaciones sindicales, empresariales o campesinas entre otras existentes, no puede seguirse

manteniendo normas que protegen al corporativismo como una política de estado.

El país necesita también una administración pública moderna y esta requiere, entre otras cosas, de unos trabajadores responsables, innovadores, eficientes socialmente, estos atributos no son cosa normal en los ciudadanos manipulados en lo individual y cercenados en lo colectivo, sino de los ciudadanos con derechos y obligaciones plenas que les permiten asumir su responsabilidad ante la nación.

En síntesis nosotros pensamos que es necesario avanzar hacia el reconocimiento pleno de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y la vía genérica es la derogación del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, el cual hoy a diferencia de hace años, todo mundo, excepto el gobierno, reconoce su carácter anticonstitucional.

CUÁLES SON LAS VÍAS ALTERNAS Construir las alternativas políticas y sociales que lleven a los cambios necesarios en la legislación prevaleciente, ha tomado más tiempo del necesario, habrá que recordar que en 1989, durante el primer año del gobierno salinista, también se realizó un intento de reforma a la Ley Federal del Trabajo para adecuarla a los intereses empresariales, en esa ocasión se presentaron las primeras propuestas de flexibilidad laboral, las cuales al no avanzar a través del proceso parlamentario, el gobierno decidió llevar a cabo la flexibilización mediante la práctica común realizada en el sexenio de Miguel de la Madrid, hacer caso omiso de la ley o acordar al margen de ella y en complicidad con los representantes oficiales del movimiento obrero, la renegociación de los contratos

colectivos. Dicho intento tuvo que ser abandonado para no desequilibrar el control corporativo y ante un rechazo generalizado.

Al igual que en 1989, en el caso del proceso iniciado por el gobierno del doctor Ernesto Zedillo para la reforma a la Ley Federal del Trabajo, es muy probable que esta iniciativa gubernamental, culmine en una nueva suspensión de tales propósitos, ya que persisten los mismos objetivos que en ese entonces.

Persisten también las dudas y temores políticos del gobierno, los empresarios y los líderes corporativos, abrir una caja de pandora, que después se les revierta, porque ellos al igual que la sociedad, entendemos que ya ha llegado la hora de someter a un verdadero juicio social y político al corporativismo sindical y empresarial, al igual que su sustento legal y gubernamental, como un verdadero obstáculo para el desarrollo democrático de nuestra sociedad.

Sin embargo quien quiera descubrir las intenciones del Estado en esta materia puede adivinarlas en las políticas laborales aplicadas durante los últimos tres sexenios, pérdida de la estabilidad en el empleo, mayor proporción de empleados de confianza y por honorarios, reducción del costo de la mano de obra, flexibilización irrestricta, imposición de líderes sindicales, mutilación de los contratos colectivos o de las CGT, supresión de la bilateralidad, etcétera.

¿Cuál es entonces, esa reforma laboral alternativa?, Es sin duda la que se ha venido construyendo con aportes de sindicalistas, abogados y académicos comprometidos, quienes han delineado un proyecto de ley que coadyuve al desarrollo integral de nuestra sociedad, a la superación de las condiciones de trabajo y de vida, al igual que una

justa retribución a los trabajadores sobre el producto de sus esfuerzos, al crecimiento y estabilidad del empleo, a la creación de una nueva cultura de responsabilidad laboral compartida, entendiendo que esta reforma deberá estar vinculada íntimamente a las transformaciones políticas, sociales y económicas en nuestro país.

Una propuesta general, sin presentarla en un orden jerárquico, que integra las opiniones de muchas personas vinculadas con el proceso de reforma laboral a lo largo de los últimos 10 años podríamos resumirla en los siguientes puntos:

En materia de libertad sindical permitir a los trabajadores organizarse de acuerdo a sus intereses sin condicionamientos estatales o jurídicos y sin subordinación a los partidos políticos; esto es garantizar la libre organización de los trabajadores para que puedan constituir sindicatos o coaliciones según el carácter y la tipología que consideren conveniente.

Suprimir la facultad estatal de reconocer el registro sindical y la personalidad jurídica, limitándose a un procedimiento de información y toma de nota administrativa, de carácter público que no afecte la vida y el funcionamiento de las organizaciones gremiales.

Respeto estricto al derecho de los trabajadores para elegir en forma libre, voluntaria, universal, secreta y directa a sus representantes.

El reconocimiento expreso da la vigencia y preponderancia del convenio 87 en materia de libertad sindical, atendiendo a los reclamos del Comité de Expertos de la OIT para que el Estado mexicano adecue la legislación actual, en materia de servidores públicos, al compromiso asumido al suscribirlo, responsabilidad hasta hoy incumplida.

Instrumentación del Convenio 98 de la OIT en materia de contratación colectiva y protección a los derechos de sindicalización, que la situación actual mantiene a nuestro país al margen de los compromisos internacionales asumidos por la mayoría de los países democráticos, sobre todo cuando la normatividad secundaria en materia de contratación colectiva es contraria al texto constitucional.

Como un aspecto ligado íntimamente a la vigencia práctica de la contratación colectiva, es necesario establecer una sola norma constitucional, sin excepciones o apartados especiales, al igual que una sola ley reglamentaria, tal unificación permitirá suprimir las indebidas limitaciones a los derechos colectivos mediante la derogación de las normas especiales que rigen actualmente para los poderes públicos, organismos descentralizados, trabajadores de gobiernos estatales y municipales, y que durante los últimos años se han extendido bajo otras modalidades restrictivas en el caso de los trabajadores al servicio de las instituciones educativas gubernamentales que no tienen autonomía del Estado y los empleados bancarios.

“Es necesario consolidar la participación directa de los trabajadores en la convención colectiva, organizados en sindicatos o coaliciones, según convenga a sus intereses, quienes a su vez, resolverán las formas de representación de las mayorías y minorías.”

En el mismo sentido es esencial recuperar para todos los trabajadores que están regidos por apartados de excepción, el derecho de huelga, restituyendo su espíritu constitucional, eliminado la posibilidad de anteponer leyes menores a este derecho y eliminando las condicionantes establecidas para su supuesto ejercicio legal.

La derogación del Apartado “B” y la integración de un solo enunciado de ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, significa restablecer los derechos colectivos de contratación, huelga, libertad de asociación y organización y bilateralidad. El marco reglamentario debe contener y contemplar el ejercicio pleno de estos derechos colectivos, retomando y adaptando lo más avanzado del derecho laboral internacional y los compromisos internacionales que ha adquirido el país.

El reconocimiento explícito de la bilateralidad en el establecimiento de las relaciones laborales colectivas y en las negociaciones de los conflictos es desde luego un elemento fundamental que complementa los anteriores, pero sobre todo permite el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones entre el empleador y los representantes de los trabajadores, eliminando el trato que se le da a los liderazgos oficiales de simples correas de transmisión de los acuerdos adoptados por los funcionarios de las dependencias encargadas de las normas laborales y salariales o de los encargados en cada dependencia.

No cabe duda alguna, que el papel de subordinación que asumen los dirigentes corporativos, es una fuente de enriquecimiento económico o cobro de facturas políticas para los líderes charros, siempre en perjuicio de sus representados y de erario público. En el caso de las dependencias públicas son frecuentes los ejemplos en los que se integran como parte de los equipos políticos y administrativos del funcionario en turno, a los líderes sindicales, como parte del entramado de intereses que sostienen la subordinación y la complicidad de los grupos sindicales con los intereses de los grupos burocrá-

tico-políticos y son un firme sostén de la corrupción.

Por eso las características del corporativismo en la administración pública tiene sus peculiaridades, los intereses políticos todavía prevalecientes, no permiten o han obstaculizado el desarrollo de un sindicalismo diferente, a menos que los propios trabajadores lo impongan, incluso son explícitas las bases normativas de ese corporativismo, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, se señala que el poder ejecutivo sólo reconocerá, como organización representativa de los empleados de los Poderes de la Unión a la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). En los estatutos de dicha Federación se establecía hasta 1995 de manera explícita, que la FSTSE estaba afiliada e incorporada en su totalidad a la entonces Confederación Nacional de Organizaciones Populares y al Partido Revolucionario Institucional (PRI), consecuentemente cualquier trabajador que ingresaba a trabajar a una dependencia pública automáticamente por sólo ese hecho y su pertenencia obligatoria al sindicato, se le afiliaba al PRI.

Después de las derrotas electorales que han sufrido los candidatos de extracción sindical y el reconocimiento de la inoperancia del corporativismo para garantizar votos al partido oficial, en un congreso extraordinario celebrado en 1995, se realizó una reforma cosmética en los estatutos de la FSTSE, en la cual se flexibilizó la pertenencia obligatoria al partido oficial, pero en muchos estatutos de sus sindicatos afiliados permanecen estas normas anticonstitucionales y sobre todo en la práctica la subordinación al PRI continúa y se sigue manipulando electoralmente a los trabajadores.

## UN ESTUDIO DE CASO: EL CONFLICTO SINDICAL EN LA SEMARNAP

El Sindicato Unico de Trabajadores de la Secretaría de Pesca (SUTSP) nació en 1977 -con fines prácticos en el resto del texto mantendremos esta denominación a pesar de que en 1998, el SUTSP modificó su denominación legal por la de Sindicato Democrático de Trabajadores de la SEMARNAP (SIDTSEMARNAP)-; desde su origen representó una alternativa en la cual confluyeron distintos grupos y corrientes de izquierda sindical, desde entonces se caracterizó por ser el único sindicato nacional de una secretaria de Estado con una vida interna democrática, con libertad de afiliación política e ideológica, con órganos de dirección y representación horizontal de mayor jerarquía que el CEN, con procesos de elección directa, universal y secreta de sus representantes, entre otros elementos, que lo hicieron un sindicato incómodo para el gobierno y el corporativismo oficial (FSTSE) al cual por ley estaba obligado a pertenecer, antes de ser prácticamente expulsado, aprovechando la coyuntura de la reorganización sexenal de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal en 1994.

En diciembre de 1994, mediante iniciativa presidencial se reorganizó la estructura de varias dependencias gubernamentales y se creó la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Toda la Secretaría de Pesca (SEPESCA) y partes de otras secretarías de Estado, se integraron en esta nueva entidad pública; el sindicato de lo que era anteriormente la SEPESCA, trató de cambiar de nombre para reflejar el nombre de la nueva secretaria, pero el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) rechazó la soli-

cidad, señalando que la dependencia había desaparecido, es decir, que no había un patrón sustituto, y que, por tanto, había desaparecido el sindicato.

En marzo de 1995 la FSTSE, violando sus propios estatutos y en concordancia con los propósitos gubernamentales, realizó un congreso constitutivo para crear un sindicato de reemplazo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la SEMARNAP (SNTSEMARNAP) dirigido por el grupo sindical proveniente de la SARH y viejo aliado subordinado a los intereses del grupo político encabezado por el profesor Carlos Hank González y defensor de los negocios de las grandes empresas constructoras de las obras de infraestructura hidráulica en el país. De inmediato el TFCA, presidido por el licenciado Pedro Ojeda Paullada (ex Secretario de Pesca), reconoció al sindicato de reemplazo y eventualmente canceló el registro sindical del SUTSP.

Cuando el tribunal registró al SNTSEMARNAP y canceló el registro al SUTSP, no le otorgó audiencia ante el tribunal, violando de esta forma las garantías mexicanas del debido proceso. El SUTSP ganó varias decisiones en instancias de apelación, que ordenaron en 1995 y 1996 al TFCA a decidir con apego a derecho el asunto del registro, una vez que otorgara una audiencia al sindicato afectado, las decisiones también obligaron al tribunal a emitir nuevamente el registro legal del SUTSP y cancelar el registro del sindicato de reemplazo.

Sin embargo, las decisiones de los tribunales de apelación no lograron que los miembros del SUTSP volvieran a obtener los derechos reconocidos, porque el TFCA continuó ejerciendo un desempeño sesgado cuya estructura no proporcionaba una garantía de imparcialidad, puesto que a pesar de tener la responsabilidad de ejecutar las decisiones de

los tribunales colegiados en materia de trabajo, que emitieron sus fallos favorables a las demandas del SUTSP sobre libertad de asociación, hasta recientes fechas los actos del TFCA han limitado el impacto de los triunfos logrados en dichos tribunales.

Por ejemplo una vez que el TFCA fue forzado a rehabilitar el registro del SUTSP en enero de 1996, emitió un reconocimiento parcial a la nueva dirigencia electa, diciendo que éstos sólo tenían legitimación para actuar ante los tribunales y no para representar los intereses profesionales de sus agremiados o establecer relaciones laborales con la SEMARNAP.

Eventualmente los tribunales de apelación volvieron a revocar esta decisión del TFCA, pero el asunto hasta la fecha sigue en trámite, actualmente existe un fallo favorable a la demanda de libertad de asociación y otro favorable al reconocimiento de la existencia legal de más de un sindicato en una dependencia pública y sobre la plena legalidad de la probabilidad de la existencia de más de una federación sindical para los sindicatos de trabajadores de los Poderes de la Unión, (como veremos al final). Sin embargo hasta ahora la SEMARNAP no tiene relaciones oficiales con el SUTSP (SIDTSEMARNAP).

Ante la cerrazón de los funcionarios laborales y con el apoyo de organizaciones sindicales y de derechos humanos de México, Estados Unidos y Canadá, el SUTSP presentó, el 31 de mayo y el 17 de julio de 1995, un reporte contra el gobierno mexicano por la violación de las leyes laborales en México, ante el Comité sobre Libertad de Asociación de la OIT (CLA), registrado como Caso núm. OIT/CLA/1844.95.

En forma paralela fue presentada el 13 de junio de 1996, una demanda como lo

indica la guía de procedimientos del Acuerdo de Cooperación Laboral del TLC, ante la Oficina Nacional Administrativa de los Estados Unidos, la cual fue aceptada para iniciar el procedimiento de investigación y dictamen de recomendaciones como la propuesta USNAO-núm. 9601/1996.

Ambas solicitudes buscaron utilizar los acuerdos y convenios internacionales suscritos por nuestro país, para restablecer los derechos conculcados; tales acciones reclamaban:

1. El establecimiento del derecho de audiencia en la materia.
2. Tomar medidas para asegurar que los miembros del SUTSP tuvieran la posibilidad de ejercer los derechos otorgados bajo las leyes mexicanas.
3. Comprometer al gobierno mexicano en un proceso de evaluación pública de los problemas documentados en las peticiones.
4. Igualmente comprometer al gobierno mexicano en un proceso designado al efecto, para eliminar o modificar las partes de la LFTSE que violan el derecho a la libertad de asociación.
5. Dar pasos para obligar al gobierno mexicano a asumir sus obligaciones derivadas ante la OIT y el ACL/TLC, para eliminar el conflicto de intereses inherentes en el sistema jurídico y funcional del TFCA.

En ambos casos los procedimientos de revisión culminaron en recomendaciones y llamados al gobierno mexicano para adoptar medidas necesarias para garantizar que los empleados públicos puedan libremente constituir sindicatos independientes y que tengan posibilidad de elegir a qué organización pertenecen, igual que determinar si se afilian a una federación o permanecen independientes y para eliminar tan pronto como

sea posible, todos los obstáculos prácticos y legales que impiden que una organización pueda adquirir personalidad legal y colocan fuera de la legalidad a las actividades sindicales consideradas en el artículo 123 constitucional y el Convenio 87 de la OIT.

En el transcurso del conflicto se han sentido precedentes jurídicos (mediante los fallos de los tribunales colegiados en materia laboral), que servirán para que en el corto o mediano plazos se fortalezcan las condiciones para abrogar las leyes de excepción laboral en nuestro país, éste es el aporte trascendental de la lucha desarrollada por los trabajadores de la SEMARNAP, el ejemplo más reciente es la resolución adoptada por dichos tribunales en diciembre de 1998.

Sin embargo los laudos a favor de los trabajadores afiliados en el SUTSP, han abierto resquicios en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, puesto que han motivado y fundamentado distintas resoluciones que resquebrajan la exclusividad y unicidad de los sindicatos oficiales y de la FSTSE en las dependencias públicas, dejando el precedente legal que permitirá en el futuro próximo establecer plenamente la libertad de asociación con la existencia de más de un sindicato y más de una federación sindical en las dependencias públicas, debilitando al corporativismo, no la lucha de los trabajadores.

Entendemos que aún entre los sindicalistas democráticos hay quienes piensan que la existencia de varios sindicatos, supone el debilitamiento de la lucha sindical, nosotros afirmamos que no puede haber peor situación para los trabajadores que seguir bajo el yugo del control corporativo, la libre competencia y confrontación entre opciones sindicales, al final de cuentas harán madurar la

conciencia de los trabajadores y obligarán a las directivas sindicales a buscar el consenso y la aprobación de los trabajadores.

La lucha desarrollada por los trabajadores de la SEMARNAP ha logrado el reconocimiento legal a una situación que prevalece entre un buen número de sus afiliados en el país, la conciencia clara de la importancia de rescatar sus intereses fundamentales contenidos en la libertad de asociación sindical.

Para terminar diremos que esta lucha se vio favorecida recientemente, ya que las autoridades laborales del país tuvieron que reconocer en un dictamen sin precedente histórico, emitido el pasado 9 de diciembre de 1998 por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, en el que se señala que “el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje incurrió en exceso legal, en el laudo que emitió el 11 de julio de 1997 puesto que limita y obstaculiza los derechos del SUTSP”, y solicita que “dicte un nuevo laudo como en derecho proceda, ya que el sindicato demandante SUTSP tiene un registro con todas sus consecuencias legales”. En otras palabras indica que el TFCA actuó al margen de la ley y por tanto deben corregir el laudo reconociendo por completo la representatividad del ahora SIDTSEMARNAP y sentando el precedente jurídico del reconocimiento legal de dos sindicatos nacionales en una dependencia del Poder Ejecutivo Federal. Esta resolución restituye parcialmente el estado de derecho en cuestiones laborales y el respeto a la libertad de asociación vigente en el marco constitucional y vuelve a cuestionar en lo fundamental la existencia y legalidad del Apartado “B”.

El que los tribunales laborales hayan tenido que actuar apegados a derecho, es resultado del esfuerzo desarrollado por quienes a lo largo de los cuatro años de lucha, han

sometido a las instituciones y funcionarios laborales a la vigilancia y exigencias del cumplimiento de las leyes nacionales y los convenios internacionales signados por México en materia laboral, y son tanto las autoridades como representantes de la OIT, de los organismos internacionales de derechos humanos, y así como de los principales movimiento sindicales democráticos en México (FAT, UNT, CIS 10. de Mayo, etcétera), que han sabido aprovechar entre otros elementos, la solidaridad de los sindicatos norteamericanos y canadienses y aun las limitaciones del “Acuerdo de Cooperación Laboral” del TLC, para presionar a un efectivo cumplimiento de las leyes nacionales en nuestro país,

Las consecuencias actuales y futuras que se desprenden de este proceso y los precedentes jurídicos alcanzados deberá ser tema de análisis de los sindicatos y especialistas en derecho laboral, lo que permitirá eliminar en el corto plazo, las leyes de excepción laboral en nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, “Contra el corporativismo, por la libertad sindical”, en *El debate actual: Dos proyectos de nación*, edición de la Secretaría de Asuntos Académicos del STUNAM, México, 1990.
- BUSTILLOS, Filiberto, “Premisas para una reforma laboral democrática”, en *Alternativas, integración, democracia y desarrollo*, RMAC, núm 22, septiembre-octubre de 1998, pp. 15-18.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, “Otro modelo de relaciones Laborales”, Foro de Consulta de la comisión de Trabajo y previsión Social de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1990, versión etnográfica.
- ESCOBAR TOLEDO, Saúl, “Ampliar los derechos políticos y laborales de los trabajadores”, en *El debate actual: dos proyectos de nación*, edición de la Secretaría de Asuntos Académicos del STUNAM, México, 1990.

- ESQUINCA MUÑOZ, César, "Suprimir el sistema de apartados del artículo 123 constitucional", Foro de Consulta de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989, versión estenográfica.
- Frente Auténtico del Trabajo, "Informe Político al XIV Congreso Nacional del FAT", 1997.
- GARCÍA, Adriana, "Ajuste estructural: impactos y respuestas sociales", en *La otra cara de México*, DECA, Equipo Pueblo, sept.-oct. de 1998. pp. 8-9.
- Human Rights Watch/Americas, "Memorándum de petición a la Oficina Administrativa Nacional de los Estados Unidos: violaciones por parte de México al acuerdo paralelo del TLC sobre derechos laborales", junio de 1996.
- LUJÁN URANGA, Bertha, "Unidad sindical contra políticas antiobreras", en *Alternativas, integración, democracia y desarrollo*, RMALC, núm. 13, ene.-feb. de 1997, pp. 3-5.
- MARTÍN, Andrew, y George Ross, "Lessons from the social dimension of the European Community", Harvard University Center for European Studies, Cambridge, Mass., 1996.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, "El trabajo y la modernización democrática", en *El debate actual: Dos proyectos de Nación*, edición de la Secretaría de Asuntos Académicos del STUNAM, México, 1990.
- National Administrative Office, U.S.A./American Agreement on Labor Cooperation of North American Free Trade Agreement, "Public report of review of NAO Submisión núm. 9601", febrero de 1997.
- QUIROZ SORIANO, Alejandro, "Derechos plenos para los trabajadores al servicio del Estado", en *El debate actual: dos proyectos de nación*, edición de la Secretaría de Asuntos Académicos del STUNAM, México, 1990.
- \_\_\_\_\_, B. Luján Uranga y P. Pérez Severiano, "Elementos para la carta de derechos sociales de los trabajadores", en *¿Libre Comercio o Explotación Libre?*, revista de la RMALC, 1991.
- Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), "Por un tratado de libre comercio que preserve los intereses de la nación", 1996, versión mimeográfica.
- ROMUS SEE, Paul, "The European Community and social policy: regional blocs and humane social order", en *International Journal of the Sociology of Law*, núm. 40, Londres, U.K., noviembre de 1997.