

## ACERCA DE LA LIBERTAD SINDICAL EN EL CONVENIO 87 DE LA OIT

Carlos REYNOSO CASTILLO

### I

El tema de la libertad sindical ha sido desde siempre un tema polémico, y los debates en torno a la misma han despertado los más encendidos argumentos en las relaciones de producción. Fiel acompañante de la evolución del derecho del trabajo, la forma que asume la libertad sindical puede verse, en más de un sentido, como una síntesis de una serie de variables y elementos jurídicos y extrajurídicos, que en un momento y lugar determinados identifican el mundo laboral.

La manera como jurídicamente se regula esta libertad es también una muestra de cómo en un país se ha buscado organizar las relaciones obrero-patronales, y es por ello que cualquier evolución en la manera como dicha normatividad se aplica debe llevarnos a reflexionar sobre los alcances que dichos cambios habrán de tener en el resto de un sistema jurídico laboral. Es por estas razones que asistimos con gran interés y entusiasmo a la invitación que nos ha hecho el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para participar en este debate sobre las resoluciones, sin duda trascendentes, que nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha tenido a bien emitir en los últimos tiempos, en torno precisamente a la libertad sindical.

Como se recuerda, en los últimos años varias han sido las tesis y jurisprudencias que han sido objeto de atención de las personas que directa o indirectamente están relacionadas con

el mundo laboral y muchas veces anunciadas como grandes acontecimientos revolucionarios para las relaciones laborales. Conviene recordar algunos de estos ejemplos: los criterios de la SCJN desde el año 1996, en el sentido de que los trabajadores al servicio de los organismos descentralizados, otrora considerados trabajadores al servicio del Estado, deben ser considerados como cualquier otro trabajador, y en ese sentido, adscritos al apartado A del artículo 123 y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo (LFT), declarando de esta manera inconstitucional el artículo de la Ley Federal de Trabajadores al servicio del Estado, que daba sustento y fundamento al carácter burocrático de dichos trabajadores. Esta readscripción fue, en su momento, un ejemplo que fue seguido para replantear también el tratamiento jurídico que hasta entonces tenían los trabajadores de organismos descentralizados de carácter estatal, para los cuales en los últimos años en más de un caso se ha venido señalando que su ubicación jurídico-laboral correcta es el apartado A del artículo 123 y la LFT.

Otro criterio interesante sin duda ha sido el caso de la pluralidad sindical en materia burocrática. Como se recuerda, la ley burocrática federal estableció que sólo podía existir un sindicato por cada una de las dependencias públicas reguladas por tal ordenamiento; tal criterio aceptado y celosamente vigilado por los tribunales laborales sería también declarado inconstitucional, abriendo una perspectiva sindical más amplia para los trabajadores de ese sector.

De igual manera, tesis como las relativas a la inconstitucionalidad de la prohibición de la reelección de dirigentes sindicales, la libertad de ingreso y libertad de renunciar a una organización, junto con la reciente declaración de inconstitucionalidad de la cláusula de exclusión por separación aplicada a un grupo de trabajadores de la industria azucarera, han venido a transformar al marco jurídico de las relaciones colectivas de los trabajadores al servicio del Estado.

Frente a esta situación, es conveniente reflexionar sobre las características que presenta el marco regulador de la libertad sindical, y de manera específica sobre las características que dicho marco presenta en su ámbito internacional, intentando verificar cómo un principio de tal importancia se le ha ubicado como un faro que ha de iluminar los caminos por los que deben transitar las relaciones obrero-patronales.

## II

Como ya se señalaba, la “libertad sindical” ha sido históricamente un principio que se ha reconocido a los más altos niveles de los sistemas jurídicos en el mundo; de igual manera, destaca su inclusión en importantes documentos que han guiado las políticas de la comunidad internacional en diferentes momentos. Así, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículos 20.1 y 23.4, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo XXII), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 22.1,2,3), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966 (artículo 8o., a y d), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1988 (artículo 8o.), etcétera.

Como más adelante lo comentaremos, la Organización Internacional del Trabajo, desde su fundación en 1919, consideró a la libertad sindical como uno de los principios básicos a cuidar y preservar para un sano desarrollo de una sociedad.

En el caso de los países latinoamericanos, es interesante constatar cómo el desarrollo y fortalecimiento del derecho del trabajo se dio durante el siglo XX inspirándose en buena medida en dos importantes guías: una, el proceso mismo de su constitucionalización, iniciada, como se recordará, por México en 1917, en donde por primera vez, a nivel constitucional, se inscribieron una serie de garantías para los trabajadores, entre las cuales es-

taba precisamente la libertad sindical. Este ejemplo sería seguido más tarde por otros países de la región, como Venezuela en 1936, Ecuador en 1938, Brasil en 1943, etcétera. Otra orientación lo fue, y en buena medida lo sigue siendo, la labor normativa que la OIT ha venido realizando desde su creación por medio de la adopción de convenios y recomendaciones internacionales. La influencia que esta organización internacional ha ejercido en la región latinoamericana ha sido importante, y el nacimiento y desarrollo del derecho del trabajo en varios países ha seguido de cerca las propuestas de la OIT, entre las cuales ha estado, con un lugar especial, la relativa al respeto a la libertad sindical. México, como se recuerda, forma parte de la OIT desde 1931, año importante en la evolución del derecho laboral mexicano, no sólo por la adopción de la primera Ley Federal del Trabajo, sino también porque se iniciaba en esos años una importante etapa de institucionalización del derecho del trabajo y de la creación de estructuras que habrían de servir de soporte durante las décadas siguientes.

Los países latinoamericanos, inspirándose en esas guías, desarrollarían un sistema normativo del mundo del trabajo, en el cual la regulación de las denominadas relaciones colectivas de trabajo ocuparían un lugar importante. En esta evolución latinoamericana parecieran destacarse dos modelos de regulación de las relaciones de producción: uno, que podríamos denominar formalista o reglamentarista, en donde el legislador, al ocuparse de la materia laboral, aparece como particularmente preocupado por tratar de normar y regular de la manera más extensa todos y cada uno de los aspectos que involucran las relaciones laborales, entre los que está precisamente el nacimiento, la vida y la muerte de una organización de trabajadores; en este modelo bien podríamos ubicar a países como Panamá, Nicaragua y México, entre otros. Por otra parte, está el modelo que podríamos denominar como sistema empírico, en donde, si bien es cierto el legislador tuvo el cuidado de plasmar a nivel constitucional diversos principios básicos a respetar en las relaciones de pro-

ducción, esto no sería seguido por una reglamentación secundaria que intentara precisar los alcances a los planteamientos constitucionales. En este segundo modelo podríamos incluir algunos países sudamericanos, como Uruguay. Algunos analistas, tal vez de una manera exagerada, han señalado que aquellos derechos o libertades que cuentan con una reglamentación son derechos limitados; sin embargo, esta percepción discutible pudiera ser cuestionada, ya que llevada al extremo vendría a cuestionar al derecho mismo, ya que las normas jurídicas en buena medida buscan regular y orientar conductas, dejando en lugares especiales y excepcionales a los derechos absolutos.

Como quiera que sea, a lo largo de esa evolución y en las diversas latitudes, la libertad sindical siempre ha sido considerada en cuenta y ubicada en un lugar especial. De esta manera, las Constituciones políticas de los Estados modernos, a lo largo del siglo XX, incluyeron prácticamente sin distinción el tema.

En el caso de México, la Constitución Política tiene expresamente reconocida la libertad sindical en la fracción XVI del artículo 123, el cual señala expresamente que tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera. Como puede advertirse, este principio constitucional tiene a dos destinatarios: los obreros y los empresarios; aunque de manera normal, al referirnos a sindicatos casi siempre se piensa en los trabajadores, lo cierto es que legalmente no habría ningún impedimento para que los empresarios formen un sindicato. Tema aparte, pero sin duda interesante, es este último, ya que la historia de las organizaciones empresariales en México es un terreno donde la investigación jurídica ha sido prácticamente inexistente, y que sin embargo, en buena medida arroja datos sobre la manera como las relaciones de producción en nuestro país se fueron conformando a lo largo de la segunda década del siglo XX.

Lo que podríamos denominar el marco constitucional de la libertad sindical en México, encuentra, como se anotaba, en el

artículo 123, su fundamento directo y más importante, pero no el único. Varios artículos de la misma Constitución hacen referencia, a veces indirecta, al tema que nos ocupa; estas referencias han estado inmersas en debates que los estudiosos del tema, y en particular los constitucionalistas y laboristas se han encargado de alimentar debates a los cuales deseamos referirnos brevemente a continuación.

El artículo 9o. de la Constitución se refiere al derecho general de asociación, con fines lícitos, que tiene toda persona en el territorio nacional. Para algunos tratadistas, este derecho, frente al de libertad sindical, es el género, mientras que el segundo es la especie; el derecho de asociación es un derecho, se dice, que se ejerce frente al Estado, mientras que el segundo es un derecho especial y específico que puede hacerse valer en contra de los patrones. En este caso estamos en presencia de un debate interesante que cuenta por lo menos con dos posiciones: una, que asume la idea según la cual estos dos derechos son complementarios, mientras que otra considera que son independientes.

Otro tema objeto de debate en el marco constitucional ha sido el saber si la libertad sindical puede o debe considerarse como una “garantía individual” en atención a los derechos y libertades que se consagran bajo esa denominación. Si bien se trata de un tema cuyo análisis teórico se presenta interesante, tiene también un atractivo perfil empírico. La ubicación misma de la libertad sindical en un apartado que muchos constitucionalistas denominan parte orgánica de la Constitución, y no en parte dogmática de la misma, en la que están las garantías individuales, aviva la discusión. En algunos casos la doctrina ha encontrado una salida “conveniente” a esta discusión, al señalar que existen garantías individuales (cuyo titular es una persona) y garantías sociales (cuyo titular es un grupo), y que la libertad sindical estaría dentro de estas últimas. Paradójicamente, en algunas de las últimas tesis de la SCJ al referirse a la libertad sindical, pareciera argumentarse y defenderse de manera peligrosa la tesis de que la libertad sindical tiene como titular a una persona, en este caso

a un trabajador, cuando históricamente, por lo menos en la añeja tradición de la doctrina laboralista latinoamericana, se ha sostenido precisamente lo contrario.

Otro detalle no menos importante, relacionado con el anterior, es el que tiene que ver con la consideración de que la libertad sindical es un derecho humano. Como se recordará, en este caso estamos en presencia de un concepto relativamente reciente, a partir de 1946 con la Carta de las Naciones Unidas, aunque desde anteriores épocas ya se hablaba de derechos del hombre y derechos naturales. Se trata, como ya se ha señalado, de una visión de la humanidad, que se erige contra la exclusión social y la arbitrariedad, y que tiene diversas características, tales como ser universales, inalienables, imprescriptibles, inherentes a la persona, etcétera.

Una de las variantes o modalidades de esos derechos humanos son los derechos sociales, entre los cuales están precisamente los derechos de aquellas personas que trabajan, o derechos laborales; se trata, en este caso, de derechos que buscan respetar y preservar la dignidad del ser humano, la cual no debe perderse ni restringirse con motivo del trabajo y en los lugares que este trabajo se desarrolla. Uno de esos derechos laborales es la libertad sindical, la cual es vista como una consecuencia y elemento “natural” a la prestación de un trabajo en relación de dependencia, en razón de que la búsqueda por coincidir con la comunidad laboral, y a partir de ahí intentar llevar a cabo acciones encaminadas a mejorar su situación laboral y de vida, no puede ser limitada. Desde esta perspectiva, pareciera que el considerar a los derechos laborales y a la libertad sindical como derechos humanos se acepta de buen grado; sin embargo, en algunos países, entre los que está México, esta discreta aceptación del concepto no necesariamente se ha traducido ni reflejado en la conformación de las instancias públicas encargadas de velar por el respeto a los derechos humanos. Como se sabe, las competencias de las comisiones de derechos humanos tanto locales como federales han excluido de su ámbito de competencia a los

temas laborales; a pesar de que existen múltiples razones de tipo técnico para explicar esta opción, por la cual el Estado mexicano se inclinó en este tema, no deja de ser paradójico.

Otro debate constitucional que en los últimos años rodeó la discusión en torno a las normas internacionales, es sin duda el relativo a los mecanismos de incorporación que cada país se ha dado para darle positividad a una norma internacional en el ámbito nacional. No se trata de un tema menor, desde hace muchos años visto como tema tradicional en el análisis del derecho internacional público. En México, la Constitución, en su artículo 133, establece que las normas internacionales (tratados) serán ley suprema de toda la Unión; tal declaración, si bien es objeto de análisis en los libros de derecho constitucional e internacional, cobró vigencia en los últimos años, sobre todo cuando países como México desplegaron importantes esfuerzos para insertarse en la economía internacional, por medio de la suscripción de tratados de libre comercio, dando lugar a la necesidad de tener mayor precisión del significado que tenía aquella añeja expresión de la “ley suprema” del artículo 133, luego de incertidumbres en la doctrina y en las interpretaciones de los actores involucrados en esas normas internacionales, la SCJ adoptó el criterio según el cual la supremacía de los tratados (y aquí se incluyen a los convenios internacionales de la OIT), era una supremacía relativa, y que en todo caso su ubicación en la jerarquía normativa del país permitía ubicarlos por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales; tal solución, no exenta de críticas, ha permitido navegar en los últimos años. Por su parte, la LFT mencionó dos requisitos para que un tratado o convenio pudiese ser considerado como derecho positivo. Por un lado, que se cumplan los requisitos de forma para su existencia, a saber: pasar por el Senado de la República, según el artículo 133 constitucional, y cumplir, asimismo, los requisitos de fondo, a saber: ser la norma más favorable al trabajador, completando de esta manera el esquema de incorporación al derecho interno.



### III

La libertad sindical, como tema objeto de convenios de la OIT, encuentra en el Convenio 87 su más acabada expresión; sin embargo, cabe señalar que no es la única norma internacional o convenio que se refiere al tema, pues existen otros también importantes que se refieren a otros aspectos del tema; por ejemplo, el Convenio 11 sobre el derecho de asociación de los trabajadores agrícolas de 1923; el Convenio 135 sobre las facilidades a los representantes de los trabajadores de 1973; el Convenio 141 sobre la organización de los trabajadores rurales de 1977. Entre esas normas sobre la libertad sindical es importante llamar la atención sobre uno de los más importantes pronunciamientos que la OIT ha hecho en los últimos años sobre, entre otros temas, la libertad sindical; nos referimos a la “Declaración de la OIT relativa a los principios fundamentales en el trabajo y su seguimiento”, que, como se recuerda, se trata de una declaración adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octagésima sexta reunión, celebrada en Ginebra, Suiza, el 18 de junio de 1998, y en donde se señala que todos los miembros (de la OIT), aun cuando no hayan ratificado los convenios considerados como fundamentales, tienen la obligación de promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, principios entre los cuales se encuentra la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

Los convenios internacionales, decía Scell, son verdaderas leyes internacionales que constituyen acuerdos de voluntades múltiples que fijan normas objetivas aplicables a diversas colectividades estatales, y la OIT ha sido desde su fundación la principal instancia internacional promotora no sólo de su adopción por la comunidad internacional, sino también de su aplicación y observancia. Y es precisamente que, con el fin de atender esta segunda preocupación, la OIT ha creado mecanismos que buscan

cuidar la correcta aplicación de los convenios internacionales. El más conocido de estos mecanismos de control es el control regular de seguimiento que hace la OIT a sus países miembros, y que consiste en la obligación de estos últimos de presentar periódicamente un informe sobre la manera como han venido aplicando aquellos convenios que se han comprometido a respetar; estas memorias, como se les denomina, son objeto de análisis por una comisión de expertos, y el resultado de ese análisis derivará en el informe que, en su momento, el director general de la OIT presentará ante la conferencia anual de la institución.

Pero el tema de la libertad sindical es uno de los asuntos temas más señalados como de incorrecta aplicación; tal situación ha derivado en la necesidad de crear mecanismos especiales para canalizar las inconformidades de esta naturaleza. En el caso de la OIT, estos mecanismos son la posible presentación de una reclamación o de una queja.

Estos medios de inconformidad pueden ser presentados por una organización de empleadores o trabajadores; al presentar la reclamación, el Consejo de Administración la comunica al gobierno contra el cual se presenta, pudiendo invitarlo a formular sobre la declaración que considere conveniente. Si no lo hace, o si una vez recibidas, el consejo no las considera satisfactorias, éste puede hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta del gobierno.

En materia de libertad sindical, se estableció en 1951 por la OIT el Comité de Libertad Sindical, de carácter tripartito e integrado de nueve miembros del Consejo de Administración, el cual examina las quejas dirigidas tanto para países que han ratificado los convenios sobre libertad sindical, como contra aquellos que no lo han hecho. Para el examen de estas quejas no se requiere del consentimiento del gobierno implicado. El procedimiento consiste esencialmente en el traslado de las quejas recibidas de organizaciones profesionales a los gobiernos demandados para que éstos puedan formular observaciones. El comité examina los alegatos, las respuestas y los documentos presenta-

dos y presenta sus conclusiones al Consejo de Administración, basándose en estos elementos. En algunas ocasiones se llevan a cabo los denominados “contactos directos”, donde un representante del director general, previo consentimiento del gobierno interesado, estudia y ve de manera directa los hechos del caso e informa de ello al comité, el cual conserva su competencia para apreciar la situación y formular sus conclusiones.

Para que una queja sea admisible deberá ser presentada ante la OIT por la organización nacional directamente interesada en la cuestión, por organizaciones internacionales de empleadores o de trabajadores. Las quejas se presentan por escrito, firmadas por el representante de un organismo facultado para representarlas, y deben acompañarse de las posibles pruebas que las sustenten.

Normalmente, el comité se reúne tres veces al año, y sus decisiones se basan en los convenios dando lugar a importantes interpretaciones sobre el alcance y sentido de los preceptos que contienen dichos convenios internacionales. Esta labor interpretativa ha permitido hablar de la existencia de una “jurisprudencia internacional” emanada precisamente del Comité de Libertad Sindical, y que constituye un importante material para comprender y entender a cabalidad los convenios de la OIT.

En el periodo que va de 1951 a 1999 se han presentado un total de 2,059 quejas; de ese total, 863 corresponden a América Latina, y 1,196 al resto del mundo. Entre los países con mayor número de quejas están Argentina con 89, Colombia con 86, Perú con 83, y los países con menos son Cuba con 13, Panamá con 23 y Honduras con 31; México está en una situación intermedia con 18 quejas.

#### IV

El Convenio 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación entró en vigor el 4 de junio

de 1950, mientras que en México su vigencia data de abril de 1951, tiene 21 artículos y una amplia gama de temáticas específicas por medio de las cuales se manifiesta o puede manifestarse la libertad sindical. Desde nuestra óptica, el Convenio 87 se ocupa de diversos temas, a los cuales deseamos referirnos brevemente a continuación:

### *1. Obligatoriedad de los miembros de la OIT para cumplir con el Convenio 87*

La solicitud de un país para formar parte de la OIT lleva consigo aparejadas una serie de consecuencias legales, y tal vez una de las más importantes sea el aceptar las obligaciones que, llegado el caso, tendrá que cumplir como miembro de tal organización internacional. Una de esas obligaciones es precisamente cumplir con los convenios que la OIT adopte. Sin embargo, tal vez vale la pena precisar que aquí el alcance y sentido de la palabra “cumplir” está muy acotado. En efecto, los países miembros de la OIT, una vez que un convenio internacional ha sido adoptado por la conferencia, se comprometen a someter a las instancias competentes del país con el fin de que dicha norma internacional adquiera plena vigencia en el plano nacional; en los casos en los que el sistema de integración de una norma internacional al ámbito nacional no exija trámite alguno, esto no sería necesario. Pero en ambos casos, una vez que el convenio internacional ha adquirido vigencia y es norma de derecho positivo interno, la exigibilidad de su cumplimiento se actualiza. En ese sentido, el Convenio 87 de la OIT habrá de ser cumplido por los países miembros de la OIT; pero no sólo eso, el convenio agrega que cada país deberá tomar las medidas necesarias para garantizar el libre ejercicio del derecho de sindicación.

## *2. Derecho de los trabajadores a constituir organizaciones*

El derecho de los trabajadores a constituir organizaciones es uno de los reconocimientos más importantes que la OIT ha hecho en materia social; desde el punto de vista de la estructura del Convenio 87, se trata de un derecho genérico respecto del cual, el mismo convenio lo explicita en todo su articulado, indicando de manera concreta los aspectos y modalidades en que aquél se manifiesta.

## *3. Derecho de los empleadores a constituir organizaciones*

Un aspecto importante en el caso del Convenio 87 es que el campo de aplicación personal del mismo involucra tanto a trabajadores como a empleadores, a pesar de que es sobre todo en el primer caso en donde generalmente se centra más la atención y los análisis de esta norma internacional. Sin embargo, el tema de las organizaciones empresariales en México ha sido un tema un poco relegado para la investigación, a pesar de los importantes antecedentes de agrupaciones empresariales en México desde los años veinte, y su importante consolidación durante los años treinta y su evolución posterior; pero sobre todo el importante papel que dichas organizaciones han jugado en la historia del México posrevolucionario. Al tener como marco jurídico la Ley de Cámaras de los años cuarenta, las agrupaciones empresariales han ejercido su derecho a la asociación profesional de manera constante desde entonces, sin evidenciarse que también el Convenio 87 de la OIT es uno de sus fundamentos más importantes.

El término “organización” en los dos casos anteriores tiene para el Convenio 87 un significado preciso, y que es fomentar y defender intereses de trabajadores y de empleadores. Asimismo, cabe señalar que el Convenio 87 incluye una “extensión” de este derecho, que otorga tanto a trabajadores como a emplea-

dores, para que puedan constituir organizaciones más amplias, como son federaciones y confederaciones, e incluso afiliarse a organizaciones internacionales. Esta posibilidad no es más que una derivación del principio mismo de libertad sindical, en la medida en que en estos casos lo que se estaría cambiando no es la libertad misma, sino tan sólo una modalidad diferente de hacerla valer.

#### *4. No se necesita autorización previa para constituir una organización*

El Convenio 87 en buena medida busca ofrecer un derecho casi absoluto de asociación profesional; es desde este punto de vista desde donde tiene que ser analizado el señalamiento del convenio, en el sentido de que no se necesita autorización previa para constituir una organización. Sin embargo, el análisis detallado de este aspecto lleva a la necesidad de establecer una diferencia entre lo que podríamos denominar el deseo e iniciativa de constituir una organización, por un lado, y el reconocimiento por un orden jurídico nacional de ese deseo, por el otro. Por lo que toca al primero de estos dos aspectos, pareciera nunca ser cuestionado, y sobre todo se encuentra íntimamente relacionado con el ejercicio de otros derechos y libertades generalmente aceptados y reconocidos; mientras que por lo que toca al segundo aspecto, los problemas y debates son mayores, en razón de que cada orden jurídico ha previsto de muy diversas maneras el cómo se habrá de reconocer ese deseo de agremiarse. Y es precisamente aquí donde el derecho hace su parte, para bien o para mal, ya que mientras que en algunos países el reconocimiento estatal del deseo de agremiarse no exige trámite alguno, hay otros, como en México, donde ese deseo debe transitar por un procedimiento que puede culminar en el otorgamiento de un “registro sindical”, que en términos del Convenio 87 no debe ser una autorización previa.

Desde el punto de vista técnico, lo interesante no sólo es el eventual trámite que se tiene que seguir para reconocer la voluntad de agremiación, sino los efectos que hacia futuro y ante terceros tiene ese reconocimiento o registro. Como se recuerda, el registro sindical, dependiendo de cada país, tiene efectos declarativos si sólo señala y constata la preexistencia de un sindicato, o tendrá efectos constitutivos si la existencia del sindicato sólo se da a partir de ese reconocimiento o registro. El Convenio 87 pareciera tratar de desechar la segunda opción. En el caso mexicano, paradójicamente, con excepción de la tramitación de un amparo con motivo de la negativa de registro, pareciera reconocerse la teoría de los efectos declarativos y, en ese sentido, alejarse del Convenio 87.

Relacionado con este aspecto está el que el mismo Convenio 87 refiere al señalar que la adquisición de la personalidad jurídica de un sindicato no debe sujetarse a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación del mismo convenio. Se trata de un tema interesante y ya ampliamente debatido en la doctrina de muchos países. En el caso mexicano, la personalidad jurídica la tiene un sindicato al momento de solicitar su registro; sin embargo, se trata de una personalidad imperfecta y sólo con alcances limitados para el único caso de que si se le niega el registro sindical, pueda interponer las acciones legales que considere convenientes.

##### *5. Los trabajadores y empleadores deben observar sus estatutos, como única condición para su afiliación*

Uno de los aspectos relevantes en el nacimiento y vida de una organización sindical es sin duda la manera como la misma desea organizarse. Este derecho que el Convenio 87 otorga tiene un alcance importante en la medida en que permite que los agremiados puedan establecer normas con base en las cuales el sindicato funcionará y habrá de tomar sus decisiones. La expresión jurídica que tal orden normativo toma en la mayoría de los sis-

temas de relaciones de producción es el “estatuto sindical”, el cual se presenta como el margen que el mismo sindicato ha decidido darse para vivir. Se trata de una importante expresión de la libertad sindical y de la libre voluntad colectiva de quien desea pertenecer a un sindicato. Hay tal vez dos ángulos importantes a tener en cuenta en este aspecto: uno, el relativo a la manera como el Convenio 87 lo considera, y dos, la forma como en varios países el estatuto sindical se regula. Sobre el primer punto, la norma internacional señala al estatuto sindical como el único requisito posible para condicionar para la afiliación a un sindicato. Es importante precisar que el contenido de un estatuto puede ser muy amplio, pero uno de los temas abordados por el mismo que no debe faltar es el que se refiere a la manera como una persona puede pertenecer a una organización; es decir, los requisitos de ingreso a la misma. La manera como lo aborda el Convenio 87 es interesante, en la medida en que se considera que el respeto al estatuto sindical es una consecuencia lógica de la libertad sindical y extensión de ésta.

En el caso mexicano, como se recuerda, la ley señala que un sindicato que desee registrarse debe presentar copia autorizada de los estatutos ante la autoridad registral (federal o local), y que entre los contenidos mínimos de un estatuto sindical están precisamente las condiciones de admisión de miembros; qué características deben tener esas condiciones, y cuál es el procedimiento para aplicarlas; es algo que ni la ley señala, que ni la autoridad debiera calificar; sin embargo, diversos autores y sindicatos han venido señalando que al momento de registrar un sindicato, el análisis por la autoridad competente del contenido del estatuto sindical y su calificación, sería una contravención al Convenio 87. Se trata de un aspecto aun sujeto a debate.



## *6. Las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir en las organizaciones*

El Convenio 87, si bien tiene primordialmente como destinatarios a los trabajadores y a los empleadores, también se dirige a las autoridades competentes en cada país, estableciendo una obligación de no hacer. Este mandato se expresa indicando que “las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir en las organizaciones”. Aquí también el alcance de tal señalamiento es amplio y prácticamente en términos absolutos; lo interesante en este caso, es vislumbrar cuáles serían aquellas posibles acciones concretas que la autoridad competente pudiera realizar contraviniendo este planteamiento, y en este sentido existen muchas situaciones específicas a incluir; sin embargo, es tal vez durante la etapa de formación de la organización sindical y durante la vida de la misma, que todos aquellos actos que se traduzcan en algún tipo de intervención que el Convenio 87 estaría desautorizando.

Pero de igual manera el convenio complementa esta idea al señalar que un sindicato no se podrá disolver o suspender por la vía administrativa, con la idea de incorporar un principio que evite la discrecionalidad de las autoridades en un país respecto de la subsistencia de un sindicato.

## *7. Observancia de la legalidad*

El Convenio 87 asume como una importante herramienta para la aplicación del mismo, la observancia de la legalidad. Esta idea se encuentra plasmada en esta norma internacional en varios de sus artículos; así, por ejemplo, señala que al ejercer los derechos del convenio todos deben respetar la legalidad; es decir, se asume que el convenio no busca excluir o limitar la aplicación del derecho interno; debe, en ese sentido, existir una perfecta compatibilidad y armonía entre el orden jurídico nacional y las normas internacionales, que como ésta, se incorporan al mismo.

De igual manera, el convenio se erige como norma supranacional, al señalar que la legislación nacional no menoscabará, en el sentido de limitar los alcances del mismo. Asimismo, el Convenio 87, como excepción a lo anterior, respeta las disposiciones especiales que respecto de ciertos gremios contenga la legislación nacional, como en el caso de las fuerzas armadas y la policía.

## V

Como puede advertirse, la libertad sindical, tal y como ha sido plasmada en el Convenio 87 de la OIT, es un concepto cuya amplitud y alcances rebasan con mucho el tema de la cláusula de exclusión por admisión, cuyos recientes criterios emitidos por la SCJN han provocado una actualización del debate sobre el sindicalismo. Si bien es cierto que no podemos más que estar de acuerdo con todas aquellas acciones y decisiones que busquen eliminar obstáculos al libre ejercicio de la libertad sindical, no es menos cierto que el camino hacia la existencia de condiciones que permitan que el nacimiento y la existencia de una organización sindical, sea la más nítida expresión de la voluntad de las personas aún es largo.

Asimismo, es importante dimensionar el tema de la libertad sindical, valor universal sin duda, y pilar de las sociedades democráticas y modernas que aspiran a tener una sana convivencia social; pero con la libertad sindical la gente no come, y en ese sentido es importante que en el análisis y el debate sobre este tipo de temas no se pierda de vista la perspectiva y el contexto de los mismos, ya que se puede, en un momento dado, estar invirtiendo grandes esfuerzos para alcanzar y consolidar un principio, cuya plenitud no depende del mismo; es por ello que coincidimos con un destacado laboralista uruguayo, el doctor Óscar Ermida, quien señala que la libertad sindical es un principio universalmente admitido, pero que no es posible el desarrollo de

la libertad sindical sin la preexistencia efectiva de los demás derechos humanos.\*

## ANEXO CONVENIO 87 DE LA OIT

Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Convocada en San Francisco por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 17 de junio de 1948 en su trigésima primera reunión;

Después de haber decidido adoptar, en forma de convenio, diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, cuestión que constituye el séptimo punto del orden del día de la reunión.

Considerando que el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo enuncia, entre los medios susceptibles de mejorar las condiciones de trabajo y de garantizar la paz, “la afirmación del principio de la libertad de asociación sindical”;

Considerando que la Declaración de Filadelfia proclamó nuevamente que “la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante”;

Considerando que la Conferencia Internacional del Trabajo, en su trigésima reunión, adoptó por unanimidad los principios que deben servir de base a la reglamentación internacional, y

Considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su segundo período de sesiones, hizo suyos estos principios y solicitó de la Organización Internacional del Trabajo la continuación de todos sus esfuerzos a fin de hacer posible la adopción de uno o varios convenios internacionales, adopta, con fecha nueve de junio de mil novecientos cuarenta y ocho, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948:

\* Ermida Uriarte, O., *Sindicatos en libertad sindical 11*, Lima, 1991, p. 26.

## Parte I. Libertad Sindical

Artículo 1o. Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

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

### Artículo 3o.

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

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

Artículo 4o. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

Artículo 5o. Las organizaciones de trabajadores y de 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 de empleadores.

Artículo 6o. Las disposiciones de los artículos 2o., 3o. y 4o. de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Artículo 7o. La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2o., 3o. y 4o. de este Convenio.

### Artículo 8o.

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores o sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

#### Artículo 9o.

1. La legislación nacional deberá determinar hasta que punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, garantías prescritas por el presente Convenio.

Artículo 10. En el presente Convenio, el término “organización” significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tengan por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

#### Parte II. Protección del derecho de sindicación

Artículo 11. Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación

#### Parte III. Disposiciones diversas

#### Artículo 12.

1. Respecto de los territorios mencionados en el artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, enmendada por el Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1946, excepción hecha de los territorios a que se refieren los párrafos 4 y 5 de dicho artículo, tal como quedó enmendado, todo miembro de la Organización que ratifique el presente Convenio deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en el plazo más breve posible después de su ratificación, una declaración en la que manifieste:

a) Los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;

b) Los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;

c) Los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los que es inaplicable;

d) Los territorios respecto de los cuales reserva su decisión.

2. Las obligaciones a que se refieren los apartados *a* y *b* del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.

3. Todo miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados *b*, *c* o *d* del párrafo 1 de este artículo.

4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado, de conformidad con las disposiciones del artículo 16, todo miembro podrá comunicar al director general una declaración por la que modifique, en cualquier otro aspecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

#### Artículo 13.

1. Cuando las cuestiones tratadas en el presente Convenio sean de la competencia de las autoridades de un territorio no metropolitano, el miembro responsable de las relaciones internacionales de ese territorio, de acuerdo con el Gobierno del territorio, podrá comunicar al director general de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que se acepte, en nombre del territorio, las obligaciones del presente Convenio.

2. Podrán comunicar al director general de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que se acepten las obligaciones de este Convenio:

a) Dos o más miembros de la Organización, respecto de cualquier territorio que esté bajo su autoridad común; o

b) Toda autoridad internacional responsable de la administración de cualquier territorio, en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de cualquier otra disposición en vigor, respecto de dicho territorio.

3. Las declaraciones comunicadas al director general de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos pre-

cedentes de este artículo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.

4. El miembro, los miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

5. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 16, el miembro, los miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al director general una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

#### Parte IV. Disposiciones finales

Artículo 14. Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al director general de la Oficina Internacional del Trabajo.

#### Artículo 15

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el director general.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos miembros hayan sido registradas por el director general.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

#### Artículo 16.

1. Todo miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al director general de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo, quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 18. El director general de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al secretario general de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncias que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 19. Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

#### Artículo 20

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) La ratificación, por miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, *la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 16, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;*

b) A partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor, en todo caso, en su forma y contenido actuales para los miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 21. Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.