Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Cuestiones Constitucionales
Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 30, enero-junio 2014

SOBRE LA DEMOCRACIA SINDICAL. A PROPÓSITO DE LA REFORMA LABORAL DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2012*

THE UNION DEMOCRACY IN THE LABOR REFORM OF NOVEMBER 30th, 2012

José Juan Anzures Gurría**

Resumen: En la reciente reforma laboral del 30 de noviembre de 2012, una de las cuestiones más discutidas tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores fue la de la democracia sindical que se contemplaba al reformar el artículo 371, fracción IX, de la Ley Federal del Trabajo. La democracia sindical es un concepto rodeado de varias connotaciones y la presente reforma laboral se enfoca en aquella que se refiere sólo a la elección libre, secreta y directa o indirecta de la directiva sindical. Por esto, el presente trabajo tiene por objeto ofrecer cierta precisión respecto de este término, abogando por una concepción más amplia que abarque varias acepciones y decantándose por que los sindicatos observen en su estructura interna un régimen democrático, debido a la particularidad de su naturaleza jurídica y a la trascendencia de sus funciones para la consolidación y mantenimiento del Estado social y democrático de derecho.

Palabras clave: Libertad sindical, democracia sindical, Estado social, función pública, relevancia pública.

Abstract: In the recent labor reform of November 30th, 2012, one of the most debated issues in the Chamber of Deputies and in the Senate, was the union democracy, introduced in article 371, clause IX, of the Federal Labor Law when it was reformed. The concept of union democracy is surrounded by ambiguity, and this reform adopted a limited point of view of the concept due to the secret and direct or indirect election of the Union Directives. Therefore, this paper aims to provide some clarification of this concept, advocating for a broader conception that includes multiple definitions, and claiming that Unions observed in their internal structure a democratic regime due to the particularity of their legal nature and the importance of their roles in the consolidation and maintenance of a social and democratic rule of law.

Keywords: Union freedom, Union democracy, Social State, public function, public relevance.

* El presente trabajo fue presentado y discutido en el grupo de estudios constitucionales "*Atelier*" en la Universidad Panamericana. Agradezco los comentarios y sugerencias que en su momento recibí del doctor Edgar Corzo Sosa, del doctor José María Soberanes y de la maestra Karla Franck.

** Profesor-investigador en la Universidad Panamericana.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

> Las costumbres democráticas conservan la democracia, así como las costumbres oligárquicas conservan la oligarquía, y cuanto más puras son las costumbres, tanto más se afianza el Estado.
>
> ARISTÓTELES, *Política*, libro V, cap. 1

I. INTRODUCCIÓN. LA REFORMA LABORAL EN MATERIA DE DEMOCRACIA SINDICAL

El 1o. de septiembre de 2012 el entonces presidente de la República mexicana, el licenciado Felipe Calderón Hinojosa, mandó al Congreso de la Unión una iniciativa con proyecto de decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo[1] (la denominada reforma laboral), solicitando que la misma fuera turnada para trámite preferente.[2]

La necesidad de una reforma laboral ha estado en el debate público desde hace varios años y había sido tema de discusión en diversos foros. Las distintas fuerzas políticas del país habían presentado, desde hacía mucho tiempo también, diversas iniciativas para tratar de reformar un ordenamiento que si bien en su momento fue motivo de orgullo nacional, hoy en día resultaba inoperante debido a la realidad social y a las condiciones del país.[3] Y precisamente por ello resultaba necesario impulsar una reforma laboral que pretendiera avanzar hacia mejores niveles de bienestar y que contribuyera a favorecer los principios de equidad y no discriminación en las relaciones de trabajo.

[1] En adelante LFT.

[2] Previamente, con motivo de la reforma política del 9 de agosto de 2012, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada en su artículo 71, otorgándole al Ejecutivo la atribución de presentar dos iniciativas legislativas o señalar dos iniciativas que haya presentado en periodos anteriores, como preferentes. Estas iniciativas deberán ser discutidas y votadas por el pleno de la cámara de origen en un plazo máximo de 30 días naturales. En caso de ser aprobada, pasará de inmediato a la cámara revisora, que deberá discutirla y votarla bajo las mismas condiciones de tiempo. Esta facultad del Ejecutivo, denominada *iniciativa preferente*, fue usada por primera vez al iniciar la actual legislatura, presentando la iniciativa de reforma en materia laboral y la iniciativa de reforma en contabilidad.

[3] *Cfr*. la exposición de motivos de la iniciativa de la reforma laboral.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

En este sentido, la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo consideraba, entre otras cosas, que los avances democráticos y de libertades que se han ido construyendo en los últimos años en nuestro país, debían formar parte también de la vida cotidiana de las organizaciones sindicales. "Hoy más que nunca —señala la exposición de motivos— se requiere construir un entorno que favorezca la transparencia, la rendición de cuentas, y el diálogo social entre los distintos actores del mundo laboral", y es por ello que se deben encontrar fórmulas que, sin violentar los principios de autonomía y libertad sindical, otorguen a los trabajadores mayores elementos de juicio para que sean ellos quienes decidan el rumbo que sus propias organizaciones deben seguir; en otros términos, "es necesario avanzar hacia mejores prácticas en las organizaciones sindicales, que favorezcan la toma de decisiones". Esta fórmula a la que la exposición de motivos se refiere es la organización democrática en el régimen interno de los sindicatos.

Precisamente dentro de las reformas, la iniciativa del Ejecutivo pretendía democratizar a los sindicatos y fomentar su transparencia. Respecto del primer aspecto, la iniciativa de ley agregaba el artículo 364 bis, que a la letra decía: "[e]n el registro de los sindicatos se deberán observar los principios de legalidad, transparencia, certeza, gratuidad, inmediatez, imparcialidad y respeto a la libertad, autonomía, equidad y *democracia sindical*". En esta misma tónica, la iniciativa señalaba en el artículo 371, fracción IX, que los estatutos de los sindicatos debían contener: "número de miembros de la directiva y procedimiento para su elección, que deberá ser mediante voto libre, directo y secreto"; esta reforma se fundamentaba en los criterios del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, que ya antes había sostenido que "el hecho de que la autoridad establezca por vía legislativa el voto directo, secreto y universal para elegir a los dirigentes sindicales no plantea problemas de conformidad con los principios de la libertad sindical".[4]

Respecto a la cuestión de la transparencia sindical, la iniciativa del Ejecutivo pretendía fortalecer la rendición de cuentas por parte de las directivas de los sindicatos a través de distintas medidas, contenidas, sobre todo, en el artículo 373. Entre otras cosas, se preveía que el sindicato entregara a todos los trabajadores sindicalizados un resumen de los resultados de la administración del patrimonio sindical y que la rendición de cuentas incluyera, por

[4] *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, 4a. ed., 2006, párrafo 398.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

lo menos, la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino. Además, la iniciativa señalaba que si la organización sindical contaba con más de 150 agremiados, los resultados deberían ser dictaminados por un auditor externo. También se proponía que los resultados de la administración se difundieran ampliamente entre los trabajadores miembros del sindicato por cualquier medio al alcance de la agrupación y de los propios trabajadores. En complemento a lo anterior, se establecía que los estatutos de los sindicatos contuvieran, además de la época para la presentación de cuentas, las sanciones específicas a sus directivos en caso de incumplimiento, y que los propios estatutos incorporaran instancias y procedimientos internos que aseguraran la resolución de controversias entre los agremiados con motivo de la gestión de los fondos sindicales.

En caso de que el sindicato omitiera informar a sus miembros respecto de la administración del patrimonio sindical, o se estimara la existencia de irregularidades en la gestión de sus fondos, los trabajadores podrían tramitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje la suspensión de pago de las cuotas sindicales como una medida extraordinaria para que se pudiera examinar el estado de la administración y, por ende, hacer valer sus inconformidades a través de los procedimientos especiales previstos en el título XIV, capítulo XVIII, de la Ley Federal del Trabajo, sin que el ejercicio de estas acciones implicara la pérdida de derechos sindicales ni la expulsión o separación de los inconformes.

La suma de estas propuestas pretendía contribuir al fortalecimiento del derecho inalienable que tiene cualquier agremiado de vigilar que las cuotas que aporta se dediquen efectivamente al objeto de la propia organización y al también irrenunciable derecho que tiene cada miembro de exigir cuentas claras y detalladas de los resultados sobre la administración correspondiente, a fin de tomar las mejores decisiones sobre su participación dentro del sindicato.

De estos tres aspectos que se acaban de mencionar, la adición del artículo 364 bis, la modificación del artículo 371, fracción IX, y la modificación del artículo 373, la primera se mantuvo sin alteración alguna a lo largo de las discusiones en el Congreso de la Unión, pero la segunda y sobre todo la tercera cuestión fueron las que más crispación generaron. Respecto del artículo 371, fracción IX, la facción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (en adelante, PRI) en la Cámara de Diputados propuso modificar la redacción de este artículo, arguyendo que la democracia sindical no tiene

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

porqué manifestarse forzosamente mediante el voto libre, secreto y directo, sino que podía ser también libre, secreto e indirecto. En un artículo de *El Universal*, el diputado Manlio Fabio Beltrones señaló que se debían abrir las opciones de elección de las dirigencias sindicales y no constreñirlas al método de elección directa, ya que eso sería antidemocrático y constituiría una injerencia en su autonomía. La democracia indirecta —argumentaba el diputado— también es utilizada en el Congreso de la Unión por algunos partidos ahí representados para elegir a sus coordinadores, y nadie los puede calificar de antidemocráticos.[5] Finalmente, el artículo 371 quedó redactado con la modificación propuesta por la bancada del PRI, señalando que: "[l]os estatutos de los sindicatos contendrán: IX. Procedimiento para la elección de la directiva y número de miembros, salvaguardando el libre ejercicio del voto con las modalidades que acuerde la Asamblea general; de votación indirecta y secreta o votación directa y secreta".[6]

De lo anterior puede advertirse que el concepto de democracia sindical que contiene la presente reforma laboral ha quedado reducido al voto libre, secreto y *directo*, o en su caso *indirecto*, y en cierta forma a la rendición de cuentas; y si bien era apremiante e incluso necesario que se incluyera el tema de la democracia sindical en esta reforma, lo cierto es que este concepto comprende muchas más acepciones que las aquí contenidas.

Por lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto esclarecer y ofrecer una concepción más amplia del concepto *democracia sindical*, o por lo menos brindar más acepciones de este término polisémico, y una vez aclarado esto, se aboga por que los sindicatos sean democráticos o adopten en su régimen interno un funcionamiento con estas características, lo que no implica atentar contra la libertad sindical.

Para abordar lo recién dicho, el presente trabajo se divide formalmente en tres apartados. En el primero se analiza la evolución histórica y la naturaleza jurídica de los sindicatos, pues sólo entendiendo sus caracteres puede argumentarse si se justifica (o no) la exigencia de un régimen interno democrático; el segundo apartado estudia el concepto de libertad y democracia sindical, que aunque parecieran opuestos, no lo son; por último, se dan argumentos a favor de la democracia sindical y, finalmente, se ofrecen unas conclusiones.

[5] Beltrones, M. F., "Las cuatro columnas", *El Universal*, 31 de octubre de 2012.

[6] Al final del trabajo puede observarse como *Anexo* un cuadro comparativo que muestra el texto original del artículo 371, fracción IX, de la LFT, la iniciativa presentada por el Ejecutivo y la versión final después de las discusiones en el Congreso.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

II. Evolución histórica y naturaleza jurídica de los sindicatos

Los sindicatos hacen su aparición durante el siglo XIX como respuesta a la explotación desmedida de los trabajadores por parte de las grandes empresas en la época industrial.[7] Su reconocimiento no se había dado antes debido a la concepción del pensamiento liberal en la que las asociaciones eran consideradas grupos intermedios entre el Estado y la sociedad que impedían el pleno desarrollo de la personalidad individual. Por esta razón se entiende que la *Ley Le Chapelier* del 14 de junio de 1791 haya prohibido la existencia de las asociaciones profesionales y de las coaliciones de trabajadores en su artículo 4o., y también que el Código Penal francés de 1810 haya tipificado como delito las coaliciones de trabajadores en su artículo 415.[8]

No obstante, a principios del siglo XIX empezaron a surgir distintos movimientos impulsores del sindicalismo que tenían como intención defender a los trabajadores, tales fueron las corrientes de E. Cabet[9] y C. Fourier,[10] que entendían a los sindicatos o *trade unions* como un medio para contener el avance deshumanizado del sistema de producción capitalista propagado por la revolución industrial.[11]

Así, los primeros actos de tolerancia a los sindicatos se dieron en Inglaterra en 1824 debido a la impetuosa labor de Francis Place por suprimir la Ley General sobre Coaliciones de 1800 que prohibía las asociaciones de trabajadores y la huelga.[12] A partir de la segunda mitad del siglo XIX la mayoría de los ordenamientos jurídicos europeos reconoce el derecho sindical

[7] Mario de la Cueva estima que la causa mediata del sindicalismo fue la revolución industrial y la causa inmediata la miseria de los trabajadores. *Cfr*. Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 12a. ed., México, Porrúa, 2002, t. II, p. 251.

[8] Artículo 415: "Toda coalición de trabajadores para suspender conjuntamente el trabajo en un taller, impedir el ingreso o la permanencia en él antes o después de una hora determinada, y en general para suspender, impedir o encarecer el trabajo, si ha habido una tentativa o principio de ejecución, se castigará con prisión de uno a tres meses. Los jefes o promotores serán castigados con prisión de dos a cinco años".

[9] Véase su obra *Voyage en Icarie*, París, Au bureau du Populaire, 1845.

[10] Véase, en particular, *Traité de l'association domestique-agricole*, 2 vols., Lyon, París-Londres, Bossange & Mongie, 1822.

[11] También R. Owen pretendía que mediante la unión de trabajadores en cooperativas se creara una realidad europea más rentable que las industrias. Véase Owen, R., *A New View of Society and other Writings*, Londres, Everyman's Library, 1977.

[12] *Cfr*. Wallas, G., *Life of Francis Place*, Kessinger Publishing, 2004.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

y suprime el delito de coalición; Bélgica lo hizo en 1866, reconociendo el derecho de asociación como un derecho constitucional; Alemania lo hizo mediante la Ley de Trabajo de O. von Bismarck de 1869; en Francia, la Ley de 1884 reconoce la legalidad de los sindicatos, señalando que la creación de éstos no requería autorización gubernamental alguna; en España, la ley de 1887 despenaliza la pertenencia a los sindicatos; y en México, si bien la Constitución de 1857 consagró la libertad de asociación en su artículo 9o., no reconoció el derecho de sindicación como tal, ni tampoco a los sindicatos; además de que unos años después el Código Penal de 1871 tipificó la huelga cuando ésta formara un tumulto o motín, o se empleara la violencia física o moral.

Ya en el siglo XX la ley francesa del 1o. de julio de 1901 reconoció la personalidad jurídica de los sindicatos y estableció el derecho a poseer un local para la administración de sus negocios y la reunión de sus miembros. En 1927 se promulgó en Inglaterra el *Trade Disputes and Trade Unions Act*, que reguló el ejercicio de la huelga y la intervención judicial en los casos de represalias sindicales contra las personas no afiliadas a la huelgas o a los paros; en 1936, otra vez en Francia, se reconoció la actividad sindical a nivel general, sin llegar a regularse todavía; en Italia se estableció un sindicalismo de Estado acorde con el movimiento fascista mediante la Ley 3.4 de 1926, número 523, que se suprimió por la ley del 3 de abril de 1926, que fue modificada a su vez en febrero de 1934.

En México, las huelgas de Cananea de 1906 y de Río Blanco de 1907 despertaron el movimiento obrero, llegándose a convertir en uno de los estandartes del movimiento revolucionario que culminó con el reconocimiento de los sindicatos en el artículo 123, fracción XVI, de la Constitución de Querétaro del 5 de febrero de 1917, en la que se señaló expresamente que tanto los obreros como los empresarios tienen derecho a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos y asociaciones profesionales. De esta forma, México se convirtió en uno de los primeros países del mundo occidental en reconocer a los sindicatos en su texto constitucional.

El reconocimiento de los sindicatos a nivel constitucional ocurrió en varios países del mundo occidental después de la Segunda Guerra Mundial. Así, la Ley Fundamental de Bonn reconoció en su artículo 9.3 el derecho de toda persona de unirse en sindicatos;[13] la Constitución de Italia de 1948

[13] "Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

señala en su artículo 39 que la organización sindical será libre; la Constitución de Portugal de 1976 reconoce en su artículo 57 la libertad sindical de los trabajadores; la Constitución de España de 1978 reconoce a estos entes en su artículo 7o., considerándolos, además, entidades de carácter social, interés público y relevancia constitucional.[14]

Esta tendencia obedece al reconocimiento que se hace de los sindicatos como instrumentos indispensables para la consolidación y mantenimiento del Estado social y democrático de derecho, al tiempo que éste es condición indispensable para la existencia de los primeros.[15] Dicho de otra forma, el Estado social y democrático de derecho necesita de los sindicatos para consolidarse y existir, y los sindicatos sólo pueden existir plenamente en este tipo de Estados; de tal forma que no es que los sindicatos adquieran relevancia por estar reconocidos en la Constitución, sino que es debido a su relevancia para el Estado que han sido insertados en ella.

Los sindicatos son asociaciones privadas, es decir, son entes que nacen de la unión voluntaria de personas, de manera permanente, para la consecución de un fin lícito (en este caso el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses) y que adquieren personalidad jurídica propia distinta de sus miembros;[16] no obstante su naturaleza privada, los sindicatos son asociaciones que desempeñan una vasta serie de funciones públicas o de relevancia pública, representando ya no sólo los intereses del trabajador

Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. Maßnahmen nach den Artikeln 12a, 35 Abs. 2 und 3, Artikel 87a Abs. 4 und Artikel 91 dürfen sich nicht gegen Arbeitskämpfe richten, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 geführt werden".

[14] Así lo afirma además el Tribunal Constitucional español en su sentencia del 22 de noviembre de 1979 y en su sentencia 3/1981.

[15] *Cfr*. Baylos Grau, A., "Democracia política y sistema sindical: reflexión sobre la autonomía del sindicato", en Sanguineti Raymond, W. y García Laso, A., *Sindicatos y cambios económicos y sociales*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2002, p. 16.

[16] El artículo 456 de la vigente Ley Federal del Trabajo define al sindicato como la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses. En tanto son asociaciones privadas, los sindicatos guardan una estrecha relación con el derecho fundamental de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución mexicana, de tal forma que al crear o formar parte de un sindicato se está ejerciendo, además del derecho fundamental de sindicación que tiene todo trabajador, el derecho fundamental asociación.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

asalariado sino los de los trabajadores en su conjunto,[17] e incluso los de toda una clase.[18] A esto hay que añadir su destacado papel como interlocutores privilegiados del poder político en materias relacionadas con la política económica y social.[19]

En España, se ha entendido que junto con los partidos políticos, los sindicatos desempeñan un importante papel para el desarrollo y mantenimiento del Estado.[20] Son un canal de expresión privilegiado de la sociedad civil; son capaces de plantear al Estado, con gran inmediatez, sus demandas políticas; tienen una importante función en la negociación colectiva y en el ejercicio de su derecho a la huelga, y al adoptar medidas de conflicto colectivo, trascienden del propio marco de las relaciones laborales, convirtiéndose en un elemento nuclear en la función de gobierno del Estado.

Por lo anterior, las decisiones que toman los sindicatos hoy día tienen efectos más allá de su mera organización interna,[21] y es por esto que su funcionamiento no puede considerarse un mero hecho privado que sólo

[17] A través de la negociación colectiva los sindicatos ejercen una enorme influencia sobre todos los trabajadores, afiliados o no. Bilbao Ubillos, J. M., *Libertad de asociación y derecho de los socios*, Universidad de Valladolid, 1997, p. 167, nota 362. Véanse las SSTC 11/1981, 18/1984, 37/1983, fundamento jurídico 1, y 70/1982, fundamento jurídico 5, que han calificado a los sindicatos como "piezas económicas y sociales indispensables para la defensa y protección de sus intereses".

[18] Bilbao Ubillos, J. M., *Libertad de asociación y derechos de los socios*, *cit*., p. 167; también, Baylos Grau, A., "Democracia política y sistema sindical...", *op. cit*., p. 20.

[19] Bilbao Ubillos, J. M., *Libertad de asociación y derechos de los socios*, *cit*., p. 167.

[20] En su STC 201/1994, de 11 de junio, el Tribunal Constitucional señaló que "los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la CE (artículos 7o. y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia... una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que... no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo..., sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento ínsito en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso del de la acción propiamente colectiva". Véanse también las SSTC 70/1982, de 29 de noviembre, y 37/1983, de 11 de mayo.

[21] Según F. Durán López, la acción del sindicato va más allá del campo de las relaciones laborales, incluso entendidas en sentido amplio, para penetrar en el terreno de la actuación política cuando se trate de materias que afecten a tales organizaciones. "El papel del sindicato en el nuevo sistema constitucional", *Revista de Política Social*, núm. 121, 1979, p. 163; véase también Sala Franco, T. y Albiol Montesinos, I., *Derecho sindical*, 9a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, p. 119; Landa Zapirain, J. P., *Democracia sindical interna (régimen jurídico de la organización y funcionamiento de los sindicatos)*, Madrid, Civitas, 1996, p. 109.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

concierne a sus miembros.[22] Dicho en otros términos, es por la especial relevancia que juegan los sindicatos dentro del Estado que su organización interna no puede ser totalmente libre, sino que han de observar *ad intra* una organización democrática.

III. Autonomía sindical *vs.* democracia sindical

1. *La autonomía sindical*

En tanto los sindicatos son asociaciones privadas cuya evolución histórica ha obedecido a una lucha constante frente al poder del Estado, se ha llegado a entender, por un sector de la doctrina, que tienen plena libertad para funcionar y organizarse sin injerencia alguna por parte de terceros, particularmente de la autoridad. A esta libertad de los sindicatos se le ha denominado comúnmente libertad sindical, aunque a decir verdad este término tiene varias connotaciones que es necesario aclarar.[23]

En primer lugar, suele identificarse a la libertad sindical con una manifestación positiva de ejercicio que se refiere a la facultad de los trabajadores de formar sindicatos, ingresar en sindicatos ya constituidos o permanecer en ellos; en segundo lugar, y como complemento a la manifestación positiva, encontramos un ejercicio negativo de la libertad sindical que se concreta en la facultad de no crear sindicatos, no ingresar en sindicatos ya constituidos, o bien salir de ellos;[24] pero, además, la libertad sindical se refiere al ámbito

[22] *Idem.* De manera distinta piensa R. Scholz en Alemania, para quien los sindicatos no representan la voluntad general, sino que cumplen una función de integración representando sólo los intereses de sus miembros y no los de toda la población. Los sindicatos representan un sector, por eso dice este autor que no existe ningún mandato de observar el orden democrático interno para ellos. *Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem*, Munich, Beck, 1971, p. 176.

[23] La libertad sindical, en todas sus acepciones, constituye "un elemento básico de cualquier Estado democrático de derecho, conforme a lo establecido, entre otros, en los artículos 39, 40, 41 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Organización Internacional del Trabajo, organismo especialista en la materia a través del Convenio 87; en consecuencia y atento a que la autoridad como rectora del proceso laboral está obligada a garantizar el ejercicio pleno de este derecho...". Tesis aislada, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2008, t. XXVII, p. 1175: "Titularidad del contrato colectivo de trabajo. El voto secreto es condición esencial de la libertad sindical".

[24] La doctrina latinoamericana en general habla de libertad sindical positiva y libertad

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

que señalábamos en el párrafo anterior: a la capacidad de los mismos sindicatos para autogobernarse libremente sin interferencia alguna por parte de terceros en aras de alcanzar sus fines;[25] en pocas palabras, a la autonomía del sindicato. Ésta es la acepción de libertad sindical que interesa a efectos del presente trabajo y que ha sido denominada por J. Dávalos como libertad sindical colectiva.[26]

La libertad sindical colectiva o autonomía sindical es, según una tesis aislada de la Cuarta Época de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), un "principio del derecho mexicano del trabajo, conforme a la fracción XVI del artículo 123 constitucional y a los artículos 356, 357, 359, 366 y 368 de su ley reglamentaria", y se interpreta como "la capacidad de organización, de creación del estatuto al que habrán de constreñirse sus socios, de administración de su patrimonio, de funcionamiento y de actividad externa para el logro de sus fines inmediatos y mediatos".[27] Como se deprende de esta tesis, la autonomía sindical se materializa en el derecho que tiene el ente para redactar sus estatutos y reglamentos; para elegir libremente a sus representantes; para organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción; para constituir federaciones y confederaciones, así como para afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores.[28]

sindical negativa. Ermida Uriarte, O., *Sindicatos en libertad sindical*, 2a. ed., Montevideo, Amalio M. Fernández, 1988, p. 31. También Alburquerque, R., "Libertad y autonomía sindicales", en Kurczyn Villalobos, P. (coord.), *Decimocuarto Encuentro Iberoamericano de Derecho del Trabajo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 157 y ss.

[25] En este sentido, la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, reglamentaria del artículo 123 de la Constitución mexicana, consagraba ya la libertad sindical al reconocer en su artículo 234 el derecho a crear sindicatos sin necesidad de autorización previa, y al establecer además la libertad de los sindicatos para formarse y organizarse conforme a sus propios estatutos.

[26] Dávalos Morales, J., "La democracia sindical", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XXVI, mayo-agosto de 1993, p. 451. La libertad sindical se extiende más allá del puro derecho individual de la persona humana, y llega a alcanzar el derecho colectivo del grupo al cual se protege en sus legítimos intereses, dotándolo de autonomía. También Alburquerque, R., "Libertad y autonomía sindicales", *op. cit*., p. 157.

[27] Tesis aislada, Séptima Época, Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 115-120, quinta parte, p. 77: "PREFERENCIA, DERECHOS DE, POR ANTIGÜEDAD, Y AUTONOMÍA SINDICAL".

[28] Así lo reconoce también el artículo 359 de la vigente LFT, al señalar que "los sindicatos tienen derecho a redactar sus estatutos y reglamentos, elegir libremente a sus

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Esta autonomía sindical ha sido reconocida también por la Organización Internacional del Trabajo en su Convenio 87 de 1948 y en su Convenio 98 de 1949,[29] señalando de igual forma el derecho de los sindicatos y sus afiliados a elaborar sus estatutos y reglamentos; el derecho de los afiliados a elegir a sus representantes; el derecho de organizar su administración y sus actividades, así como el de formular su programa de acción, y que la disolución o suspensión de estas organizaciones sólo procede por decisión jurisdiccional, y no por vía administrativa.

Al elaborar sus propios estatutos y reglamentos, el sindicato determina libremente su funcionamiento, sus políticas y las funciones de sus órganos sociales,[30] y es al elaborar sus estatutos cuando estas cuestiones se materializan. En efecto, los estatutos son, según J. Dávalos, el fundamento para el funcionamiento democrático de los sindicatos, ya que en ellos se contienen las normas relativas a la elección y duración de las directivas sindicales, el establecimiento de cuotas sindicales, y otros aspectos;[31] sin embargo, garantizar una autonomía estatutaria a los sindicatos no quiere decir que éstos vayan a organizarse democráticamente. Si se entiende que la autonomía sindical es plena, los sindicatos podrían organizarse de manera jerárquica o autoritaria, tal y como lo hacen otras asociaciones.[32]

La libertad de los sindicatos para darse sus propios estatutos se ve limitada por un mínimo de contenido establecido por ley, pero cumpliendo este mínimo legal el sindicato puede contemplar cualquier cuestión; entre otras, el sindicato tiene la libertad para determinar en sus estatutos los procedimientos y modos de elección de sus dirigentes, lo que significa que el Estado debe abstenerse de cualquier intervención que pueda entorpecer

representantes, organizar su administración y sus actividades y formular su programa de acción". En este sentido véase Alburquerque, R., "Libertad y autonomía sindicales", *op. cit*., pp. 166 y ss. y 169; Valticos, N., *Derecho internacional del trabajo*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 250.

[29] La intención del Convenio 87 es proteger a los sindicatos frente a cualquier injerencia por parte del Estado, mientras que el Convenio 98 pretende proteger al sindicato frente a cualquier injerencia por parte de los empleadores y sus organizaciones. También el Convenio 151 de la OIT protege a las organizaciones de empleados públicos frente a todo acto de injerencia de las autoridades públicas, en cuanto su constitución, funcionamiento o administración.

[30] Alburquerque, R., "Libertad y autonomía sindicales", *op. cit*., p. 169.

[31] Dávalos Morales, J., "La democracia sindical", *op. cit*., p. 452.

[32] Piénsese por ejemplo en las asociaciones religiosas.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

este derecho, ya sea en la fijación de las condiciones de elegibilidad o en el desarrollo del proceso electoral. Uno de los mínimos que los sindicatos deben tomar en cuenta al regular esta cuestión en sus estatutos es la que se insertó recientemente en la reforma de noviembre de 2012 que exige que la votación de los dirigentes sindicales sea libre, secreta y directa o indirecta, exigencia legal que no puede considerarse como un atentado a la autonomía sindical.[33]

La legislación sindical debe ser cuidadosa de no regular minuciosamente los procedimientos electorales internos de un sindicato ni la composición de sus órganos directivos, tampoco debería determinar la duración de los dirigentes sindicales, la determinación de la mayoría de votos necesaria para elegir a los dirigentes, la precisión del número de dirigentes que debe integrar el consejo directivo, el requisito de que los directivos sindicales mantengan su ocupación durante todo su mandato, o bien la prohibición de reelección de los dirigentes sindicales.[34] En este sentido, nuestra SCJN entendió que el artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que prohíbe la reelección de los dirigentes sindicales atentaba contra la libertad sindical, toda vez que al intervenir en la vida y organización interna de los sindicatos se impide el ejercicio del derecho de las organizaciones sindicales para que elijan libremente a sus representantes y para que puedan actuar en forma efectiva e independiente en defensa de los intereses de sus afiliados.[35] En este sentido, también el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que "el hecho de que las autoridades intervengan durante el proceso electoral de un sindicato expresando su opinión sobre los candidatos y las consecuencias de la elección afecta gravemente

[33] Las normas legales que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de los sindicatos no atentan contra la libertad y la autonomía sindicales, señala R. Alburquerque ("Libertad y autonomía sindicales", *op. cit*., p. 167).

[34] *Ibidem*, p. 170.

[35] Tesis aislada, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2000, t. XII, p. 149: "SINDICATOS. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO QUE PROHÍBE LA REELECCIÓN DE SUS DIRIGENTES, CONTRAVIENE LA LIBERTAD SINDICAL QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL". A pesar de la doctrina sustentada en esta tesis, la misma SCJN reconoce que para ella no pasa inadvertido que "la reelección de dirigentes sindicales que el artículo impugnado prohíbe, es un derecho libertario que si es mal ejercido puede estratificar clases dominantes dentro de los propios trabajadores con todos los vicios que como consecuencia suelen darse…".

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

el principio de que las organizaciones sindicales tienen el derecho de elegir a sus representantes en plena libertad".[36]

Aunque la autonomía sindical signifique una intervención mínima por parte del Estado en la organización interna de estos entes, que la legislación deba limitarse a establecer mínimas condiciones que los estatutos y reglamentos de la asociación deben respetar[37] y que las autoridades deban abstenerse de todo acto de injerencia en los asuntos internos de los sindicatos,[38] el legislador no puede mantenerse pasivo ante el fenómeno sindical. El legislador tiene la delicada tarea de regular la actividad sindical estableciendo unos mínimos necesarios para el correcto funcionamiento de todo sindicato sin caer en el supuesto de conculcar la autonomía sindical.[39]

2. *Democracia sindical*

La autonomía sindical no es una cuestión contrapuesta o un término antónimo a la democracia sindical. El hecho de que los sindicatos tengan reconocida cierta autonomía para autoorganizarse sin interferencia alguna por parte de terceros no quiere decir que no se les pueda exigir un régimen interno democrático. El mismo artículo 364 bis de la LFT, recién introducido con la reforma en comento, señala que: "[e]n el registro de los sindicatos se deberán observar los principios de legalidad, transparencia, certeza, gratitud, inmediatez, imparcialidad y respeto a la libertad, autonomía y democracia sindical", de tal forma que, como pareció entender el legislador al redactar este numeral, la autonomía sindical y la democracia sindical pueden y deben coexistir.

Por lo demás, la democracia sindical no es una cuestión novedosa en nuestro país. El funcionamiento democrático de los sindicatos ya se había reconocido en la LFT de 1970 mediante disposiciones de naturaleza democrática, como es el caso de la fracción VIII del artículo 371, que ha permanecido sin modificaciones y que señala como contenido de los estatutos la "forma de convocar a asamblea, época de celebración de las ordinarias y quórum requerido para sesionar"; además, en su parte final el artículo

[36] *La libertad sindical, recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, 4a. ed., Ginebra, 1996, pp. 84 y ss.

[37] Alburquerque, R., "Libertad y autonomía sindicales", *op. cit.*, p. 167.

[38] *Ibidem*, p. 169.

[39] *Idem*.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

agrega que "las resoluciones deberán adoptarse por el cincuenta y uno por ciento del total de los miembros del sindicato o de la sección, por lo menos"; también la fracción I del artículo 365 señala que los sindicatos deben constituirse en una asamblea, lo que implica una votación mayoritaria de los miembros constituyentes; la fracción IV del mismo artículo 365 exigía ya, desde 1970, que la directiva sindical fuera elegida para la asamblea.

Pero el concepto de democracia sindical no puede limitarse sólo a la elección de los dirigentes sindicales ni a la forma de convocar a Asamblea, al quórum de ésta, ni a la forma de tomar decisiones dentro del sindicato. El término *democracia sindical* denota obviamente que los sindicatos han de ser democráticos, pero lo que no está claro es en qué consiste exactamente esta democratización o cuáles son los elementos que deben darse en un sindicato para considerarlo democrático,[40] o acaso la elección directa o indirecta de los dirigentes de un sindicato hacen a éste más o menos democrático.

La palabra *democracia* es, sin lugar a dudas, uno de los términos de la Antigüedad más utilizados en nuestros días. Es por todos sabido que el origen etimológico de esta palabra proviene de los términos griegos *demos* y *kratós*, donde el primero se refiere a pueblo o plebe y *kratós* a autoridad o poder, de tal forma que en una primera aproximación podríamos decir que este concepto se refiere a la configuración de un modelo de gobierno ejercido por el pueblo,[41] contraponiéndose a la *autocracia*, donde el poder se ejerce por una sola persona, o a la *oligarquía* o la *aristocracia*, donde el poder se ejerce por un grupo privilegiado de personas.[42]

A últimas fechas, la palabra democracia ha adquirido un carácter polisémico, entendiéndose no sólo como una forma de gobierno sino también

[40] Refiriéndose a los partidos políticos, Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y* "*democracia interna*", Madrid, CEPC, 1999, pp. 29 y 30.

[41] Garrorena Morales, A., voz "Democracia", en Aragón Reyes, M. (dir.) y Aguado Renedo, C. (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, *cit*., p. 130. Sobre el concepto de democracia en general véanse, entre muchos otros, Kelsen, H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tubinga, 1929; Ross, A., *¿Porqué democracia?*, Madrid, 1989; Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza y Janés, 1985; del mismo autor y Veca, S., *Crisis de la democracia*, Barcelona, Ariel, 1985; Fishkin, J., *Democracia y deliberación. Nuevas propuestas para la reforma democrática*, Barcelona, Ariel, 1995; Giner, S., "La estructura lógica de la democracia", *Sistema*, núm. 70, 1986, y *Carta sobre la democracia*, Barcelona, Ariel, 1996; Sartori, G., *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Universidad, 1988, t. II; del mismo autor, "Democracia", en *Elementos de teoría política*, Madrid, 1992.

[42] Sobre formas de gobierno véase Aristóteles, *Política*, libro III, cap. VII, 1279a.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

como una doctrina política, como un sistema de organización social, económico y cultural; en pocas palabras, como un sistema que permea todas las áreas de la vida humana,[43] de tal forma que se puede llegar a hablar de democracia política, económica, social, jurídica, popular, totalitaria, participativa, entre otras. Es más, hoy día la democracia es considerada como una de las instituciones más importantes para proteger a los ciudadanos de los abusos del poder político, que les permite un mejor despliegue de sus personalidades, que intenta buscar un equilibrio entre pobres y ricos, y que posibilita a todos a participar en los asuntos del Estado y la sociedad civil; y "hasta que no haya acuerdo sobre sus definiciones —señala M. Aragón Reyes— se vivirá en una intrincada confusión de ideas para ventaja de demagogos y déspotas".[44]

No obstante la ambigüedad del término *democracia*, la doctrina suele coincidir en la identificación de por lo menos dos dimensiones de ésta: una formal o procedimental y otra material. Desde la perspectiva formal, la democracia se refiere a la forma en que se organiza el poder dentro de un determinado ámbito; se refiere a la(s) persona(s) que ejerce(n) el poder, a la forma en que se ha accedido al poder y a la forma de ejercerlo; se trata de la situación en la que se encuentra quien ejerce el poder frente a los que soportan su ejercicio, es decir, a la relación que une a gobernante y gobernados, lo que conecta a su vez con la intensidad y la forma de control del poder político ejercido por aquéllos y el grado de participación de éstos en la toma de decisiones.[45] Desde una perspectiva material, la *democracia* se refiere al respeto de los derechos fundamentales de los sujetos sometidos al poder y al establecimiento de mecanismos eficaces de garantía de los mismos frente a eventuales vulneraciones.[46]

[43] En este sentido resulta importante destacar que en el artículo 3o. de la Constitución mexicana se señala que "el criterio que orientará a esa educación... será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

[44] Tomado de Aragón Reyes, M., *Constitución y democracia*, *cit*., p. 136. "A. de Tocqueville se lamentaba —dice M. Aragón Reyes— del confusionismo originado por el empleo inadecuado de términos tan fundamentales como los de «democracia» y «soberanía del pueblo»" (p. 102).

[45] *Ibidem*, p. 43.

[46] Al referirse al artículo 1o. de la Constitución Española, M. Aragón Reyes señala que el principio de democracia contenido en este numeral comprende dos dimensiones, una estructural y la otra material. Señala además que "...la dimensión estructural del

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Trasladar el concepto democracia a los sindicatos resulta complicado tanto por la indeterminación del vocablo como por su connotación política.[47] En una primera aproximación podríamos definir a la democracia sindical como el gobierno de los trabajadores por y para los trabajadores.[48] Pero, a decir verdad, esta definición arroja poca claridad; en todo caso, habría que definir cómo ha de concretarse y de ejercerse este gobierno. Para resolver esta cuestión parece prudente trasladar al concepto de democracia sindical

principio democrático incluye al pluralismo, que no es exactamente valor material sino procedimental o, más exactamente, principio de un orden (en el que se realicen la igualdad y la libertad) que el derecho debe respetar; esto es, situación que deriva de la democracia en sentido material y que ha de garantizarse por la democracia en sentido estructural". *Constitución y democracia*, *cit*., p. 102, en particular p. 108. Según N. Bobbio, para una definición de democracia, aunque sea mínima, no basta con "la atribución del derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas a un número muy elevado de ciudadanos, ni la existencia de reglas de procedimiento como la de la mayoría...", sino que "es necesario que los que son llamados a decidir o a elegir a aquellos que deberán decidir, sean colocados frente a alternativas reales y puestos en condiciones de poder elegir entre una y otra. Para que se realice esta condición es necesario que a los llamados a decidir se les garanticen los derechos de libertad, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etcétera, derechos sobre los cuales ha nacido el Estado liberal y se ha construido la doctrina del Estado de derecho en sentido fuerte, o sea, del Estado que no sólo ejerce el poder *sub lege*, sino que lo ejerce dentro de lo límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos «inviolables» del individuo". *El futuro de la democracia*, *cit*., p. 23. De igual forma, para L. Ferrajoli una concepción adecuada de la democracia debe dar cuenta tanto de una dimensión formal como de una dimensión material. La democracia, dice este autor, no es simplemente una cuestión de reglas y procedimientos (el "cómo" tomar ciertas decisiones), sino centralmente tiene que ver con "el qué" de las decisiones, lo que supone, "entre otros principios del modelo de Estado constitucional democrático de derecho", un respeto irrestricto y una expansión de los derechos fundamentales. "Sobre la definición de 'democracia'. Una discusión con Michelangelo Bovero", *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, México, IFE, Temas de la Democracia, Conferencias Magistrales, núm. 13, 2001, p. 15.

[47] Como advierte M. Gallardo Moya, refiriéndose a los partidos políticos, "el traspaso (de la noción de democracia) no puede consistir en un simple calco". "Derecho de asociación y exigencia de democracia interna de los partidos políticos (Comentario a la STC 56/1995, de 6 de marzo)", *Derecho privado y Constitución*, núm. 8, 1996, pp. 240 y 241.

[48] Definición que según Mario de la Cueva aglutina las dos esencias de la democracia: el gobierno de los miembros de la comunidad a través de leyes, estatutos orgánicos y sustanciales, o normas que se expidan por la misma comunidad, y la determinación de las finalidades del grupo obrero, que serán el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses y derechos del trabajo. Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, *cit*., p. 288.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la doble dimensión que señalamos arriba,[49] es decir, el sentido formal y el sentido material de democracia, de tal modo que en el ámbito sindical ha de observarse también una cuestión que se refiera al modo de organización y distribución del poder, y otra que implique el respeto de unos derechos de los socios dentro de los sindicatos. Así, cuando se hable de "democracia sindical" debe entenderse en esta doble acepción, formal y la material.[50]

[49] Así lo entiende respecto de los partidos políticos Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos, cit*., pp. 43 y 44; también García Cotarelo, R., *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985, pp. 158 y ss.; Otto, I. de, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 61 y ss.

[50] Así lo entiende en España A. S. de Vega García cuando señala que "al hablar tanto de estructura como de funcionamiento, no se refiere el constituyente sólo al plano formalista de la democracia interna, sino que pretende ir más allá, al plano de la efectividad en que se mueve el artículo 9.2 de la Constitución, tratando de asegurar específicamente, y en consecuencia mediante Ley, la igual influencia de todos los afiliados en el gobierno del Partido". "Derecho de partidos y democracia interna en el ordenamiento español", *Debate Abierto. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 1, 1989, p. 80. *Cfr*. Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos y* "*democracia interna*", *cit*., pp. 313 y 314, nota 9. Así parece entenderlo el Tribunal Constitucional de España en su sentencia 56/1995, de 6 de marzo, cuando al referirse a la exigencia de democraticidad que el artículo 6o. de la CE impone a los partidos políticos, apunta dos manifestaciones básicas: la primera, de carácter formal, relacionada con el modo en que se distribuye el poder dentro del partido y el grado de participación de los afiliados en la gestión y eventual control de su ejercicio; y la segunda, de carácter material, referida al respeto de un conjunto de derechos de los afiliados para poder participar en la formación de la voluntad partidaria, lo que se traduce en derechos subjetivos de los afiliados respecto o frente al propio partido, con el objeto de asegurar su participación en la toma de decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos. Textualmente, el máximo tribunal de España señala que la democracia interna se plasma en "reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es lo aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido". De ahí que el máximo tribunal señale que "la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos" (fundamento jurídico 3). Tiempo después, en su sentencia 173/1998, de 23 de julio, el Tribunal Constitucional español volverá a utilizar esta fórmula pero refiriéndose ya no sólo a los partidos políticos sino a las asociaciones en general y dirá, repitiendo la fórmula utilizada en su STC 56/1996, que "el derecho de asociación comprende una cuarta dimensión *inter privatos* que garantiza un haz de facultades a los asociados considerados individualmente frente a las asociaciones a las que pertenecen —o, en su caso, a los particulares frente a las asociaciones a las que pretenden incorporarse—" (fundamento jurídico 8).

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Al tratar de identificar los rasgos característicos de un sindicato democrático desde una acepción formal, la doctrina suele identificar tres aspectos: 1) la participación de los socios en la toma de las decisiones del sindicato;[51] 2) la existencia de grupos de oposición dentro de los sindicatos, y 3) la existencia de procesos electorales para elegir a las elites dirigentes.

Al hablar de la *primera* acepción nos referimos a una estructura sindical que facilite la participación de los agremiados dentro del sindicato, para lo cual resulta necesario que los estatutos contemplen diversos sistemas de participación en los que se concreten condiciones mínimas e ineludibles que permitan a la base intervenir en las decisiones del grupo. En este sentido se considera que el funcionamiento democrático de un sindicato se refiere a la construcción de la voluntad asociativa libre y abierta con la participación de todos los socios;[52] es decir, que el sindicato tenga una estructura que posibilite la participación de los agremiados en igualdad de condiciones respecto de su funcionamiento. Desde esta perspectiva, un sindicato democrático sería aquel en el que las decisiones se tomasen por los afiliados según el principio de *abajo hacia arriba*.[53]

[51] M. Weiss considera que la democracia debe ser entendida no tanto como condiciones para la participación, sino como un sistema "que consiente el acceso a los procedimientos decisionales a los destinatarios de las decisiones mismas en todos los niveles organizativos". De ahí que el nivel de democracia intrasindical se pueda medir en razón del grado de influencia que tienen los afiliados sobre la política sindical. "Democrazia e attività sindacale nella Repubblica Federale Tedesca", en Biagi, M. y Blanpain, R. (eds.), *Democrazia sindacale e relazioni industriali nell'esperienza comparata*, Rimini, Maggioli, 1989, p. 13. D. Held concibe la democracia como concreción de condiciones para la participación en las decisiones que son importantes para todos (*Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 1991, p. 33). De la misma opinión es B. Caruso, quien define la democracia como sistema de reglas y garantías de la participación (*Contributo allo studio della democrazia nel sindacato*, Milán, Giuffrè, 1986, p. 35). Igualmente, Accornero, A., *La parábola del sindicato*, Bolonia, II Mulino, 1992, p. 249. Por otra parte, U. Carabelli entiende que "la participación, más que una condición de democracia, es un requisito necesario para la misma existencia de la organización". *Libertà e immunita del sindacato*, Nápoles, Jovene, 1986, p. 444.

[52] *Cfr*. Hee-Yol, Kay, *Die innere Ordnung der Politischen Parteien***,** Dissertation, Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg im Breisgau, 1970, p. 84.

[53] Refiriéndose a las asociaciones en general, J. J. Marín López considera que los socios de una asociación deben participar en la adopción de los acuerdos asociativos más trascendentes en la vida de la asociación, acuerdos tomados en Asamblea, como es el caso de la disolución de la asociación, su absorción, fusión, entrada en una federación o confederación, la modificación estatutaria, la imposición de cargas pecuniarias extraordinarias y la aprobación de presupuestos y cuentas; mientras que la realización de actos menos

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Una *segunda* postura identifica a la democracia sindical con la presencia de grupos de oposición, de tal forma que la existencia de intereses diversos en el seno asociativo es la base del equilibrio democrático de un sindicato. Desde esta concepción, debe haber, dentro del sindicato, diversos grupos que representen diversos intereses y que compitan por el poder.[54] Esta postura parece un tanto controvertida e incluso ilusoria, pues resulta difícil pensar en un sindicato con un marcado corte ideológico o forma de actuar que acepte en su seno a un grupo de disidentes u opositores; si éstos existen y no están de acuerdo con la forma en que se manejan las cosas dentro del grupo o consideran que éste ya no representa sus intereses, tienen el pleno derecho, en el ejercicio de su libertad sindical, de salirse de dicho sindicato y de afiliarse a otro que se apegue más a sus convicciones, o incluso pueden crear otro sindicato.

Una *tercera* concepción, la que más ha cuajado en el ámbito sindical, entiende que la democracia de estos entes no se refiere tanto a la participación de los socios en las decisiones asociativas ni a la existencia de grupos de oposición dentro del mismo, sino sobre todo, y principalmente, a

importantes y la gestión ordinaria de la asociación se encomienda a órganos de gobierno unipersonales y/o colegiados por los asociados mediante un procedimiento basado en los principios de libertad de expresión y deliberación en las reuniones, libertad de proposición de candidaturas, concesión de oportunidades iguales a los candidatos e implantación de un sistema razonable para la determinación de las mayorías. Marín López, J. J., "Comentario al art. 20 LGDCU", en Bercovitz Salas (coord.), *Comentarios a la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios*, pp. 542 y 543.

[54] Esta es la tesis que mantienen Lipset, Trow y Coleman, quienes consideran que la pluralidad es la idea que mejor define la democracia de una organización sindical. *La democracia sindical*. *Política interna del sindicato tipográfico internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, pp. 132 y ss. De la misma opinión, Allen, V. L., *Power in Trade Unions: A Study of their Organization in Great Britain*, Londres, Longman, 1954, p. 63, aunque añade un segundo requisito: que los grupos de oposición puedan llegar a tener cargos de gobierno. Perlman, M., *Democracy in the International Association of Machinists*, Nueva York, Wiley, 1962, pp. 100 y ss., plantea objeciones a estas teorías porque oposición y gobierno son términos políticos que no se pueden trasladar miméticamente a los sindicatos. En éstos la oposición tiene rasgos peculiares, como el estar formada por grupos pequeños, con escasa organización interna en el mejor de los casos y que influye moderadamente en lo ya establecido sin constituir una genuina alternativa de gobierno. Rompiendo con esta línea, Martin considera que no es la mera institucionalización formal de las corrientes de opinión lo distintivo de un sindicato democrático, sino la existencia continuada de éstas y su asunción por parte de los dirigentes. "Union Democracy: An Explanatory Framework", en McCarthy, *Trade Unions*, *cit*., pp. 228 y ss.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la legitimación de la dirección de la asociación a través de procedimientos electorales,[55] que debería comprender además la periodicidad de dichas elecciones y la existencia de procedimientos de revocación, así como la limitación de las reelecciones de los representantes.[56] Lo que se pretende desde esta postura es favorecer la circulación de los dirigentes o grupos dirigentes para evitar la creación de oligarquías cerradas que monopolicen la toma de decisiones con el consiguiente apartamiento de las bases del sindicato.[57]

Esta postura parece ser la adoptada por el legislador de la reciente reforma laboral pero centrándose únicamente en la forma de elección de los dirigentes sindicales, misma que, según la misma reforma, puede ser de dos tipos: la primera, la elección directa de los afiliados reunidos en Asamblea General; la segunda, la elección indirecta, en la que la elección se lleva a cabo por los representantes designados por los afiliados. Es cierto que en ambos casos el procedimiento de elección es democrático, como argumentaba el diputado Manlio Fabio Beltrones, pero en el sentir de J. I. Navarro Méndez parece que el primero lo es más que el segundo,[58] y esto es así porque se aplica de mejor manera la regla de la mayoría, además de que se dota de mayor legitimidad a los representantes de los sindicatos, evitando posibles deformaciones de la voluntad popular. En la elección indirecta, por el contrario, se elige a uno o varios cuerpos intermedios, que a su vez elegirán a los líderes del sindicato, lo que implica una menor fiabilidad democrática toda vez que de esas fases intermedias cabe que el voto de los compromisarios o cuerpos intermedios se aleje de la auténtica voluntad de los agremiados. Cabría preferir tal vez un sufragio indirecto frente a uno directo en aquellos sindicatos de gran tamaño, con gran número de agremiados y con presencia en todo el territorio nacional, donde debido a estas circunstancias resultara problemático realizar elecciones directas.

[55] Fernández López, M. F., *El sindicato. Naturaleza jurídica y estructura*, Madrid, Civitas, 1982, pp. 153 y 154.

[56] *Idem*. Como ya señalamos, en una tesis aislada la SCJN entendió que limitar mediante ley la reelección de los líderes sindicales contravenía la libertad sindical. Tesis aislada, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2000, t. XII, p. 149: "Sindicatos. El artículo 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que prohíbe la reelección de sus dirigentes, contraviene la libertad sindical que establece el artículo 123 constitucional". Véase *supra*, nota 35.

[57] En este sentido J. I. Navarro Méndez, refiriéndose a los partidos políticos. *Partidos políticos*, *cit*., p. 79.

[58] *Idem*.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Respecto a la *acepción material* del vocablo democracia aplicado al ámbito sindical, éste se entiende como el reconocimiento de unos derechos de los afiliados frente al mismo sindicato.[59] No se trata del reconocimiento de todos los derechos fundamentales de los agremiados frente al sindicato, ni del reconocimiento de la eficacia horizontal de todos los derechos fundamentales de los agremiados frente al sindicato, sino de un tipo muy concreto de derechos que se conectan directamente con la participación de los agremiados en el proceso de toma de decisiones internas, por lo que cualquier otro derecho fundamental, como alguno de la esfera personal, no se encuentra comprendido aquí.[60] Esto no quiere decir que los derechos fundamentales de los agremiados no deban ser respetados por el sindicato, independientemente de su reconocimiento explícito a nivel legislativo o estatutario; los derechos fundamentales de los agremiados deberán ser respetados, si su naturaleza lo permite, por el mismo sindicato.[61]

Dentro de los derechos de los agremiados frente al sindicato se han identificado derechos a participar en las actividades de la asociación y en los órganos de gobierno y representación.[62] Estos derechos implican a su vez la posibilidad de sufragio activo y pasivo para formar parte de estos órganos y comprende, por otro lado, el derecho a la información del asociado como un derecho esencial para que pueda conocer en cualquier momento la situación en la que se encuentra su sindicato, qué asuntos son lo que están siendo objeto de debate en los diferentes órganos decisores, cuál es la situación financiera del sindicato y quiénes son los agentes que colaboran al sostenimiento del mismo.[63] Es en este aspecto que la reforma laboral dio un gran paso (aunque lo pudo haber dado más grande) al reformar el artículo 373 de la LFT, reconociendo el derecho de los agremiados de exigir cuentas al sindicato del cual forman parte. Reconocer el derecho de los afiliados a la información dentro del sindicato es una concreción de

[59] Una dimensión *inter privatos* del derecho de asociación que ha reconocido el Tribunal Constitucional en su sentencia 56/1995, de 6 de marzo (fundamento jurídico 3.c) respecto de los partidos políticos primero, y posteriormente respecto de todas las asociaciones en su sentencia 173/1998, de 23 de julio.

[60] *Cfr*. Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos*, *cit*., p. 87.

[61] *Idem*.

[62] Sirvent García, J., "Algunas consideraciones en torno a las limitaciones estatutarias de los derechos de asistencia y voto en la asociación", *Revista de Derecho de Sociedades*, núm. 23, 2004, p. 215.

[63] Navarro Méndez, J. I., *Partidos políticos*, *cit*., p. 89.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

la democracia sindical en su acepción material, y es que de nada serviría reconocer la democracia sindical en su acepción formal si se desconoce en su acepción material, esto es, si no se reconocen algunos derechos. En este sentido, podría afirmarse que así como el fundamento de todo Estado democrático es el reconocimiento de unos derechos fundamentales de sus ciudadanos, el fundamento de un sindicato democrático es también el reconocimiento de unos derechos de los afiliados frente al mismo sindicato, y el derecho a la información es un derecho que nutre el correcto funcionamiento sindical.

Lo que no se permitió en este aspecto de la reforma laboral es que los sindicatos estuvieran sometidos a auditorías externas por parte del Estado. Entendemos que si bien la obligación de los sindicatos de rendir cuentas es principalmente hacia sus agremiados, esta obligación también puede y debe surtir efectos hacia la autoridad estatal y ésta tiene la facultad para auditar a los primeros, debido a la especial naturaleza jurídica de los sindicatos y a la relevancia de su funciones dentro del Estado social y democrático de derecho. Si hemos dicho que los sindicatos son asociaciones con especiales funciones públicas que trascienden del ámbito privado y que coadyuvan en las tareas del Estado, resulta lógico que éste tenga el derecho a ser informado también de los aspectos internos de los sindicatos, principalmente de los aspectos económicos, a fin de constatar que sus funciones constitucionalmente delegadas se estén realizando correctamente.

Por lo demás, el socio debe tener reconocida, entre otros derechos, la libertad de expresión, tanto dentro como fuera del sindicato. Se trata de una libertad cuya garantía parece oportuna para asegurar niveles democráticos aceptables en el seno de los sindicatos, pues gracias a ella se puede producir un debate abierto de ideas que dé lugar a iniciativas y alternativas al margen de las "oficiales".[64] También forman parte de estos derechos, según ha entendido el Tribunal Constitucional de España, los derechos de los afiliados a "impulsar el cumplimiento de los fines de la asociación", "la dedicación voluntaria de su actividad" y "la aportación de contribuciones económicas".[65]

[64] Refiriéndose a los partidos políticos, *ibidem*, p. 87.

[65] Según R. Gallardo Moya, estas últimas son más bien obligaciones que tienen los afiliados respecto de la organización. *Derecho de asociación y exigencia de democracia interna*..., *cit*., pp. 244 y 245.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Con base en todo lo anterior y precisamente porque la democracia sindical es un concepto que suele entenderse desde varias acepciones, suele ser común que se entienda como la satisfacción de sólo una o algunas de ellas. Así, puede darse el supuesto de que se denomine democrático a un sindicato que permita un amplio grado de participación por parte de los agremiados en la toma de decisiones, pero que presente al mismo tiempo características oligárquicas en el método de elección y revocación de sus dirigentes.[66]

Reducir el concepto de *democracia sindical* a la satisfacción de una sola de las acepciones aquí mencionadas es algo excesivamente simplificador y que comporta una idea empobrecida y degradada de lo que supone la democracia.[67] En consecuencia —dice en España R. Gallardo Moya—, es evidente que entre estos elementos que han sido apuntados por la doctrina no existe una relación excluyente, sino más bien complementaria; todas estas acepciones de la democracia sindical contribuyen a desarrollar un concepto más amplio de éste.[68]

La concepción de democracia sindical contenida en la reforma laboral de noviembre de 2012 se enfocó sólo en una o dos acepciones del amplio concepto al que se refiere la democracia sindical. Según la reforma, pareciera que la democracia sindical se agota en la votación libre y secreta, ya sea directa o indirecta, de la clase dirigente del sindicato, pero no hace mención alguna de la circulación de estas clases dirigentes ni de la existencia de grupos opositores dentro del mismo sindicato, y de manera somera se refiere al reconocimiento de derechos de los agremiados dentro del sindicato, a lo mucho al derecho a la información de éstos.

[66] R. Gallardo Moya se refiere en concreto a los partidos políticos, pero el razonamiento resulta extensible a los sindicatos. *Ibidem*, p. 243.

[67] *Idem.*

[68] *Idem.* Refiriéndose al caso concreto de los partidos políticos, M. Ramírez Jiménez entiende por democracia interna la satisfacción de los tres aspectos antes mencionados: la participación de los miembros en la toma de decisiones, como en la elección de dirigentes a todos los niveles y el respeto del pluralismo o pluralidad de los partidos sobre el que descansa la vida política. Este autor considera que cuando la Constitución Española señala que estos entes deben observar una estructura democrática ha de entenderse por democracia, "...en la forma que el mismo texto constitucional", como "una democracia participativa y pluralista, con unos valores superiores a respetar". "Si una cosa falla —dice este autor— nos encontramos ante fuerzas que se mueven al margen del respeto a la Constitución, con las obvias consecuencias que de este hecho se derivan". *Cfr*. Ramírez Jiménez, M., "Los partidos políticos en la Constitución Española de 1978", *REP*, núm. 13, 1980, p. 56.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Si bien ha sido un adelanto incluir en la LFT que la elección de la clase dirigente sea mediante el voto libre, secreto y directo o indirecto, el legislador no debió pasar por alto la periodicidad de las elecciones de los dirigentes sindicales ni la posibilidad de que los sindicatos prevean procedimientos mediante los cuales se prohíba la reelección de los representantes sindicales o se revoque a éstos.[69] A pesar de que la SCJN ha señalado que este tipo de mandamientos (artículo 75 de la LFTSE) va en contra de la libertad sindical colectiva,[70] la no reelección de las clases dirigentes de los sindicatos es un principio democrático fundamental que desde nuestro punto de vista debió haberse incluido en la reforma laboral y que no constituye una intromisión a la autonomía sindical, sino una limitación proporcionada al ejercicio de este derecho debido a la especial relevancia que juegan los sindicatos dentro del Estado social y democrático de derecho.[71] Si —como ha dicho el Tribunal Constitucional de España— el mandato de democraticidad "admite distintas concreciones" como el mismo principio democrático consiente distintos grados de realización,[72] en el caso de nuestro país la no reelección es una forma muy arraigada histórica y culturalmente de concretización de la democracia, y es por eso que este principio tan nuestro de entender una parte de la democracia debería trasladarse a los sindicatos.

Al hablar de democracia sindical lo óptimo sería que nos refiriéramos a todas las acepciones antes mencionadas del término y no sólo a una de ellas. Hablar de democracia sindical debería significar la existencia de un determinado diseño de organización que facilite la participación de los agremiados en las decisiones de los sindicatos; la existencia de un proceso electoral para la elección de los grupos dirigentes que se lleve a cabo de manera libre, secreta y directa o indirecta; que haya una circulación de estos grupos; que se prohíba la reelección de estos dirigentes; que haya una oposición dentro de la asociación, y que exista un mínimo de derechos de los afiliados oponible frente al mismo sindicato.

[69] Fernández López, M. F., *El sindicato. Naturaleza jurídica y estructura*, Madrid, Civitas, 1982, pp. 153 y 154.

[70] Como ya señalamos, en una tesis aislada la SCJN entendió que limitar mediante ley la reelección de los líderes sindicales contravenía la libertad sindical. Tesis aislada, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, agosto de 2000, t. XII, p. 149.

[71] Dávalos Morales, J., "La democracia sindical", *op. cit*., p. 458.

[72] STC 95/1996.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

3. *Argumentos a favor de la democracia sindical*

Defender que los sindicatos han de ser democráticos y que esta democracia ha de entenderse de una forma amplia, tratando de comprender todas sus acepciones, es una afirmación que, ciertamente, exige una explicación.

El hecho de reconocer que en el ejercicio de su autonomía sindical los sindicatos tienen la facultad para autoorganizarse libremente sin injerencia alguna por parte del Estado ni del empleador, no significa que el sindicato se organice bajo un régimen no democrático, un régimen jerárquico, de permanencia vitalicia e incluso con poca o escasa participación de sus agremiados en las cuestiones del sindicato.[73] En el caso de los sindicatos, la autonomía de organización no puede predicarse sin reserva alguna; no pueden organizarse de manera jerárquica o autoritaria, como ocurre con otros entes. La libertad de organización de los sindicatos se ve limitada por la observancia de un régimen interno democrático que, como hemos dicho, comprende mucho más que la simple adopción de un determinado proceso electoral de la directiva sindical.

La exigencia de que los sindicatos observen en su régimen interno una organización democrática encuentra su justificación en el importante papel que desempeñan para el mantenimiento del Estado, y es que aunque sean asociaciones privadas, son asociaciones de "relevancia (mas no de naturaleza) pública",[74] y junto a la inscripción de los sindicatos en los textos constitucionales de los países occidentales, debido a la trascendencia que juegan para su consolidación, se determinó también que su régimen fuera democrático. Así, la Constitución Española exige, *ex* artículo 7o., que los sindicatos y las asociaciones empresariales observen una "estructura y funcionamiento" democrático; la Constitución italiana de 1947 señaló en su artículo 39 que es condición necesaria para la inscripción en el correspondiente registro que las organizaciones sindicales dispongan de un

[73] Mario de la Cueva señala que los sindicatos gozan de la más amplia libertad para elaborar las normas reguladoras de su estructura jurídica, pero se pregunta si: ¿la idea de la democracia es el principio político y jurídico insustituible en la organización de los sindicatos? y si ¿los estatutos que no sean expresión de las esencias democráticas, no son una constitución en el sentido pleno de este término? Cueva, M. de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, *cit*., p. 287.

[74] Aragón Reyes, M., *Constitución y democracia*, *cit*., pp. 108 y 109. Véanse además las SSTC 3/1981, de 2 de febrero (fundamento jurídico 2) y 70/1982, de 29 de noviembre (fundamento jurídico 3).

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

"ordenamiento interno democrático", y el artículo 55 de la Constitución portuguesa de 1976 señala que entre los principios democráticos que deben regir la organización y gestión de las asociaciones sindicales se contempla la exigencia de elecciones periódicas y por votación secreta de los órganos dirigentes, y el reconocimiento de tendencias dentro de los sindicatos.

Alemania no contempló en ninguna parte de su texto constitucional que la estructura y funcionamiento de los sindicatos fuera democrático, pero sí lo hizo respecto de los partidos políticos en el artículo 21.3 de la Ley Fundamental de Bonn, y a partir de una interpretación extensiva se entendió que el mandato en él contenido iba dirigido no sólo a los partidos, sino también a otros grupos sociales que contribuyen y se preocupan por el mantenimiento del Estado. Particularmente T. Ramm infiere que esta disposición de organización interna democrática se dirige no sólo a los titulares del poder político, sino también a los portadores de poder social, como son los sindicatos.[75]

Resulta claro que los sindicatos son un tipo de asociación con una especial relevancia para el Estado social y democrático de derecho, que por esta razón han sido constitucionalizados y que por esta misma razón se exige de ellos un régimen interno democrático. Así lo entendió el Tribunal

[75] *Cfr*. Ramm, T., *Die Freiheit der Willensbildung*, Stuttgart, 1960, pp. 118 y 119. En Estados Unidos la exigencia de una estructura interna y funcionamiento democrático en los sindicatos tiene lugar también después de la Segunda Guerra Mundial, en concreto en los años cincuenta del siglo pasado al ser introducida la *Labor Management-Reporting and Discloussure Act* o *Lamdrum-Griffin Act* de 1959, que en palabras de J. M. Bilbao Ubillos contiene un verdadero "*Bill of Rights*" en favor del afiliado individual. Más tiempo tardará el Reino Unido en reconocer esta exigencia, hasta 1984 con la *Trade Union Act*, modificada por su homónima de 1988, la TULRCA de 1992 y la TURERA de 1993. Pero en el mundo anglosajón el fundamento de democratizar los sindicatos obedece más bien a una concepción ideológica liberal o neoliberal, mientras que en la Europa continental obedecía a la concepción del Estado como social y democrático de derecho. En Estados Unidos en particular, la *Lamdrum-Griffin Act* nace a raíz de las denuncias de irregularidades financieras, corrupción y connivencia con la mafia que se formularon contra determinados sectores del sindicalismo norteamericano, por lo que la ley se centra de manera detallada en el régimen financiero y contable de los sindicatos y por supuesto en los mecanismos para el conocimiento y control por parte de los afiliados de la situación económica del mismo, del origen de sus ingresos y de su destino. También la *Trade Union Act* de 1984 se enfoca en la situación económico financiera del sindicato y en las actividades de democracia sindical "de salida". A este respecto puede consultarse Bilbao Ubillos, J. M., *Libertad de asociación y derechos de los socios*, *cit*., pp. 169 y 170. También González-Posada Martínez, E., "El carácter democrático de la estructura y funcionamiento de los sindicatos", *Relaciones Laborales*, núm. 8, 1988, I, pp. 247-249.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Constitucional de España en sus sentencias 75/1985 y 56/1995 al señalar que "los actores privilegiados del juego democrático (dentro de los que se encuentran los sindicatos) deben de respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación en los órganos del Estado a los que esos (actores) acceden". En el mismo sentido, Mario de la Cueva entiende que las asociaciones a las que la carta magna otorga funciones sociales y ejercicio de poder público no pueden desconocer el principio que sirve de base a la vida pública del país:[76] la democracia. Dicho en pocas palabras, resulta imposible concebir un verdadero Estado democrático cuando los vehículos fundamentales de su articulación y vertebración, dentro de los que se encuentran los sindicatos, tienen una estructura interna y un funcionamiento interno antidemocrático, o al menos no democrático.

Pero porqué el hecho de que los sindicatos sean relevantes para el Estado trae consigo la obligación de observar un régimen interno democrático. Bien podría argumentarse que todo tipo asociativo es relevante para el Estado, como las sociedades civiles y mercantiles o las asociaciones religiosas, y sin embargo no se exige de ellas una estructura interna democrática. La respuesta tiene que ver con la repercusión de los sindicatos en la consolidación del régimen democrático del Estado, misma que puede verse desde tres perspectivas.

Primera. Lo que se pretende al exigir un régimen democrático a los sindicatos es, en última instancia, proteger la libertad sindical de los agremiados, pues ésta no se agota con la mera creación del sindicato o, en su caso, con la incorporación a un sindicato ya creado, sino con su pleno ejercicio dentro del mismo. Así, la exigencia de una organización democrática sindical garantiza que los derechos de asociación y sindicación de la persona se extiendan y sean efectivos dentro del mismo ente, y es que de nada serviría crear un sindicato y formar parte de él si una vez adentro no se reconociera ningún derecho del agremiado.[77] En la medida en que se mejoran las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores la democracia se fortalece.

[76] *Cfr*. Cueva, M. de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, *cit*., pp. 288 y 289.

[77] En este sentido, la Carta Democrática Interamericana, aprobada en septiembre de 2001, declara expresamente que la promoción y fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Segunda. Al exigir a los sindicatos un régimen democrático se está garantizando el correcto ejercicio de las funciones que los sindicatos tienen constitucionalmente delegadas. Estas funciones, ya lo hemos dicho, son de especial relevancia para el mantenimiento y consolidación del Estado democrático, y la forma de garantizar el correcto cumplimento de estas funciones constitucionalmente delegadas es asegurando en el interior de los sindicatos una estructura y funcionamiento democrático. Las funciones o conductas que los sindicatos tienen delegadas deben desempeñarse de la mejor y más legítima manera, y ello es posible si los sindicatos funcionan democráticamente. La democracia sindical resulta en consecuencia un presupuesto indispensable para la construcción de un auténtico modelo democrático de relaciones laborales que, en su diseño teórico-práctico, integre la democracia económica y la democracia industrial.[78]

Tercera. Lo que se pretende también exigiendo de los sindicatos una estructura y organización democrática es democratizar a la sociedad. Como apunta Mario de la Cueva,

> …los sindicatos no son sociedades regidas por el derecho privado, sino comunidades humanas reales, enclavadas en el derecho social y, consecuentemente, destinadas al cumplimiento de finalidades sociales. Por eso, su estructura y sus metas deben ser las mismas del pueblo, ya que éste sólo puede alcanzar su dignidad y la de sus comuneros y buscar su destino en la historia universal a través de la democracia.[79]

La democracia que nuestra Constitución propugna no se refiere sólo a la democracia de los poderes públicos, sino a una democracia social que pretende que la justicia social se convierta en el estilo de vida de la comunidad.[80] La misma Constitución ordena en su artículo 26 que "el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización

el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT.

[78] *Cfr*. García Becedas, G., *Democracia y relaciones laborales*, Madrid, Akal, 1982, pp. 47-55.

[79] Cueva, M. de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, *cit*., p. 288.

[80] *Idem.*

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

política, social y cultural de la nación"; define enseguida que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución determinarán los objetivos de dicha planeación, misma que será democrática.

Hace falta, entonces, que la democracia penetre en la conciencia de los hombres, se transforme en un estilo de vida y les conduzca a la defensa del principio, lo mismo en la vida política que en la vida en sociedad, y una forma de ir logrando este cometido es democratizando los sindicatos. Se trata de democratizar no sólo al Estado y sus instituciones, sino también a la sociedad en general.[81] Democratizar los sindicatos es un paso más hacia la consolidación de nuestra todavía incipiente democracia mexicana.

IV. Conclusiones

La democracia sindical, tema introducido en la reforma laboral del 30 de noviembre de 2012, constituye sin duda un tema de actualidad y trascendencia. La palabra democracia *in genere* es una palabra polisémica y trasladarla al ámbito sindical comprende distintas connotaciones. Podemos entender por democracia sindical la participación de los agremiados en las decisiones del sindicato, la existencia de grupos opositores o la elección de la clase dirigente con la revocación y no reelección de ésta, y también como el reconocimiento y respeto de unos derechos de los agremiados frente al mismo sindicato.

Pero la expresión democracia sindical no debe ser entendida sólo en una de estas acepciones sino como el conjunto de todas ellas. Por eso consideramos que la reforma laboral del 30 de noviembre de 2012 en materia de democracia sindical resulta pobre, porque se limita a reconocer como democracia la votación libre y secreta, ya directa, ya indirecta, sin tomar en cuenta siquiera que las clases dirigentes puedan ser revocadas y tengan prohibida la reelección. Si bien la exigencia por parte del legislador de la no reelección de los dirigentes de los sindicatos podría resultar un tanto excesiva, no podemos olvidar que el principio de no reelección es parte de nuestra historia y de nuestra cultura democrática. Es decir, la forma en que nosotros hemos ido construyendo nuestra democracia ha sido con el firme principio de la no reelección.

[81] *Cfr*. Rodríguez Piñero, M., "La estructura y el funcionamiento democrático de los sindicatos", *Seminario sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Libertad Sindical*, Madrid, RFDUC, 1985, pp. 161-163.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Por lo demás, si se argumenta que los sindicatos han de observar un régimen interno democrático es por la misma naturaleza de los sindicatos. Es cierto que, por un lado, la libertad sindical comprende la libre organización del grupo, pero los sindicatos no deben ser entendidos hoy día como meras asociaciones privadas, sino como asociaciones con relevancia pública y que desempeñan importantes funciones para el Estado. Los sindicatos no representan sólo los intereses de sus miembros, sino los de toda una clase.

Es debido, sobre todo, a la fundamental función que desempeñan los sindicatos dentro del Estado social y democrático de derecho que se exige de ellos una organización interna democrática. Democratizar los sindicatos es democratizar a la sociedad y en el fondo al mismo Estado, pues un Estado democrático necesita una sociedad democrática.

V. Anexo. Cuadro comparativo

Artículo 371 de la LFT antes de la reforma del 30 de noviembre de 2012	*Artículo 371 de la LFT según la iniciativa presentada por el Ejecutivo el 1o. de septiembre de 2012*	*Artículo 371 según la reforma del 30 de noviembre de 2012*
Los estatutos de los sindicatos contendrán: …IX. Procedimiento para la elección de la directiva y número de sus miembros. …	Los estatutos de los sindicatos contendrán: …IX. Número de miembros de la directiva y procedimiento para su elección, que deberá ser mediante voto libre, directo y secreto. …	Los estatutos de los sindicatos contendrán: …IX. Procedimiento para la elección de la directiva y número de miembros, salvaguardando el libre ejercicio del voto con las modalidades que acuerde la asamblea general; de votación indirecta y secreta o votación directa y secreta. …
XIII. Época de presentación de cuentas;	XIII. Época de presentación de cuentas y sanciones a sus directivos en caso de incumplimiento.	XIII. Época de presentación de cuentas y sanciones a sus directivos en caso de incumplimiento.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

	Para tales efectos, se deberán establecer instancias y procedimientos internos que aseguren la resolución de controversias entre los agremiados, con motivo de la gestión de los fondos sindicales.	Para tales efectos, se deberán establecer instancias y procedimientos internos que aseguren la resolución de controversias entre los agremiados, con motivo de la gestión de los fondos sindicales.

Quizá el artículo que más modificaciones sufrió y sobre el que hubo más discusión fue el 373, referente a la rendición de cuentas de los sindicatos.

Artículo 373 de la LFT antes de la reforma del 30 de noviembre de 2012	*Artículo 373 de la LFT según la iniciativa presentada por el Ejecutivo el 1o. de septiembre de 2012*	*Artículo 373 de la LFT según la reforma del 30 de noviembre de 2012*
La directiva de los sindicatos debe rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. Esta obligación no es dispensable.	La directiva de los sindicatos, en los términos que establezcan sus estatutos, deberá rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. La rendición de cuentas incluirá la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino. Para tales efectos, se deberá entregar un resumen de esta información, a cada uno de los trabajadores sindicalizados, dentro de los diez días siguientes de cada periodo. Además de las previsiones anteriores, si el sindicato está integrado por más de 150 miembros, los resultados de la administración del patrimonio sindical deberán ser dictaminados anualmente por un auditor externo. En todos los casos, los resultados serán difundidos ampliamente entre los	La directiva de los sindicatos, en los términos que establezcan sus estatutos, deberá rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. La rendición de cuentas incluirá la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino. La obligación a que se refiere el párrafo anterior no es dispensable. En todo momento cualquier trabajador tendrá el derecho de solicitar información a la directiva, sobre la administración del patrimonio del sindicato. En caso de que los trabajadores no hubieren recibido la información sobre la administración del patrimonio sindical o

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

	miembros del sindicato, por cualquier medio al alcance de la agrupación y de los propios trabajadores. Las obligaciones a que se refieren los dos párrafos anteriores no son dispensables. En todo momento cualquier trabajador tendrá el derecho de solicitar información a la directiva, sobre la administración del patrimonio del sindicato. En caso de que los trabajadores no hubieren recibido la información sobre la administración del patrimonio sindical, o estimen la existencia de irregularidades en la gestión de los fondos sindicales, podrán acudir a las instancias y procedimientos internos previstos en los respectivos estatutos, en términos del artículo 371, fracción XIII de esta Ley. De no existir dichos procedimientos o si agotados éstos, no se proporciona la información o las aclaraciones correspondientes, podrán tramitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, el cumplimiento de dichas obligaciones. Si pese al requerimiento de la Junta subsiste el incumplimiento, se ordenará la suspensión del pago de sus cuotas sindicales, conforme a lo dispuesto en el artículo 894 de la Ley. El ejercicio de las acciones a que se refiere el párrafo anterior, por ningún motivo implicará la pérdida de derechos sindicales, ni será causa para la expulsión o separación del trabajador inconforme.	estimen la existencia de irregularidades en la gestión de los fondos sindicales, podrán acudir a las instancias y procedimientos internos previstos en los respectivos estatutos, en términos del artículo 371, fracción XIII, de esta Ley. De no existir dichos procedimientos o si agotados éstos, no se proporciona la información o las aclaraciones correspondientes, podrán tramitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, el cumplimiento de dichas obligaciones.

Fecha de recepción: 20 de junio de 2013.
Fecha de dictamen: 1o. de septiembre de 2013.