

REVISTA DE REVISTAS

DERECHO DEL TRABAJO ..... 883

esfuerzo considerable de investigación y sus conclusiones y proposiciones deben considerarse como un solo fundamento para el mejoramiento de numerosos aspectos relativos a la prestación de los servicios legales en el Reino Unido y que resulta indispensable tomando en cuenta, como certeramente lo sostiene el profesor Jolowicz, que la sociedad contemporánea está cambiando profundamente, debido a una revolución que está lejos de terminar.

Héctor FLEX-ZAMUDIO

### DERECHO DEL TRABAJO

BARON, C., "Política energética y progreso social en países en desarrollo", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 99, núm. 4, octubre-diciembre de 1980; pp. 449-467.

El artículo que nos presenta el profesor Baron, desarrollado por él en el Centro de Planificación para el Desarrollo, de la Universidad Erasmo de Rotterdam en Holanda, es una versión resumida de un documento que preparó para la Oficina Internacional del Trabajo, *Energy, employment and basic needs in developing countries*, sobre el mercado energético mundial y la política energética en el sector industrial urbano y en la agricultura. Nos dice en su introducción que el agotamiento de los recursos en combustibles fósiles ha suscitado tan grande preocupación en el mundo que se le encomendó examinar las repercusiones de la posible escasez de energía para los países en desarrollo, respecto de objetivos sociales tales como la creación de empleos y la atenuación de la pobreza.

Estima que el suministro energético en países de bajos ingresos se caracteriza por el predominio de fuentes no comerciales: tracción animal, mano de obra, leña y residuos agrícolas. Pero agrega que aún en estos países resulta necesaria la energía comercial: gasolina, aceite combustible, carbón, gas y electricidad, para establecer sus centros urbanos, sus redes de transporte y para desarrollar sus manufacturas. La mayor parte de ellos depende de las importaciones de petróleo y, por consiguiente, tanto la disponibilidad como el precio de este combustible son factores de vital interés. Un estudio realizado por el Seminario sobre Estrategias Energéticas de Substitución (WAES) y presentado a la Conferencia Mundial de Energía el año de 1978, entrevé una situación grave para dichas naciones, no sólo por el alto costo que ya han pagado y que tendrán que pagar para abastecerse de petróleo aun cuando sea en mínima parte, sino también por la prolongada recesión estructural de la situación económica mundial, pues si los

valores elevados para las regiones en desarrollo que exigen consumo fuerte de energía a fin de crear y abastecer sus industrias de hierro, acero, abonos o productos petroquímicos, han constituido un freno a su desarrollo; piénsese en el esfuerzo que habrán de realizar los países de bajos ingresos para establecer estas mismas industrias aun en las primeras etapas, sin cuyos elementos no les será posible progresar.

El profesor Baron piensa que el cartel de la OPEP no puede ocupar en el escenario mundial de la energía una situación tan fuerte como parece; a largo plazo su existencia es más bien el síntoma de las limitaciones actuales y futuras a bajo costo, que la causa del encarecimiento del petróleo. Cree que por el momento afectan más a la balanza de pagos de los estados que la padecen, la inflación y el crecimiento demográfico que el suministro de recursos energéticos. Quizás Brasil y Turquía, naciones que dependen de la energía comercial importada para el crecimiento de su industria y su sector de transportes, sean de los más afectados, por encontrarse en fases de rápida industrialización. Fuera de estos países, considera que en una economía dada los efectos potencialmente perjudiciales a largo plazo para la distribución del ingreso por la escasez de estos elementos pueden evitarse mediante políticas gubernamentales de suministro racionalizado, de acuerdo con los sectores que mayor energía demanden.

La solución ortodoxa del problema que ha planteado el encarecimiento del petróleo es incrementar la producción nacional de energía primaria a fin de reducir la cuantía de las importaciones. El más decidido defensor de esta postura es el Banco Mundial, el que ha elaborado un programa destinado a acelerar la prospección de yacimientos de petróleo y de gas en unos treinta y cinco países en vías de desarrollo, en los que existen buenas razones para suponer que su extracción puede resultar rentable. En algunos más, que producen actualmente carbón, como la India, Turquía, Corea, Vietnam, Yugoslavia y Zimbawe, les ha otorgado facilidades para su explotación en gran escala. Otros poseen reservas utilizables de este combustible, sólo que en ellos se han manifestado ciertas vacilaciones por el costo tan elevado de su extracción y transporte, habiéndose abandonado los proyectos y estudios que ya se habían iniciado para su explotación. En la mayor parte de ellos se alientan tecnologías eficaces para producir electricidad con importantes ventajas, ya que cuentan con un caudal de agua que en la actualidad no se aprovecha y que puede utilizarse para producir energía hidráulica, más económica en un 5% a 7% que el petróleo, en el inicio de su aprovechamiento, pero de mayores rendimientos a largo plazo (15% a 20%), ya que aquél es probable aumente su precio de un 10% a 12% en pocos años. Si se toma en consideración que la formación bruta de capital

fijo consagrada al sector energético se duplicará en el presente decenio, se comprenderá que las inversiones disponibles para la creación de oportunidades de empleo o las inversiones en servicios sociales (enseñanza y sanidad) sufrirán una reducción progresiva si no se obtienen fuentes de energía baratas.

En época reciente se ha puesto en vigor otra solución: reducir la demanda de energía en comparación con la renta nacional. A fin de alcanzar este propósito se ha reducido el consumo de gasolina, se han elevado las tarifas del consumo de electricidad o se practican cortes de corrientes si resultan indispensables e inclusive se ha provocado un racionamiento energético extremo, sólo que tales medidas traen un descenso del nivel de vida y conducen a un deterioro de las condiciones de trabajo y representan para los estados que las han impuesto un alto costo político. Es indudable que el mundo actual precisa economizar energía, pero ha de serlo a base de considerar esta acción como una política positiva de largo plazo, que desde luego implica una disminución de las necesidades de capitales y divisas, pero permite en el transcurso del tiempo una tasa de crecimiento más elevada, tanto de la producción como del empleo.

La economía de energía ha sido también materia de un estudio sobre diversos procedimientos técnicos para su utilización. En un *sentido estático*, nos dice el autor, se ha estimado obligatorio el ahorro energético; pero dentro de una *dimensión dinámica* la toma de decisiones sobre la orientación del cambio tecnológico y sus repercusiones en la utilización de la energía, se buscan otras soluciones.

En sentido estático —reproducimos textualmente— son importantes las *densidades energéticas* de diferentes productos y sectores, las cuales incluyen los insumos de energía directos e indirectos. Por ejemplo: la fabricación de una barra de pan requiere abonos, pesticidas, uso del tractor para el cultivo del grano; energía mecánica para su molienda; energía térmica para la cocción; carburante para la distribución del producto. En cuanto al sentido dinámico de los programas de acción, basados en el progreso técnico futuro, la clave se encuentra en una continua reducción de la exigencia de energía por unidad de ingreso a medida que éste pueda aumentar. Para lograr tal resultado será preciso que la relación *energía/ingreso* se reduzca en un periodo no mayor de cuarenta años, a la tercera parte de lo que es hoy. Por ejemplo: únicamente el riguroso aislamiento de las viviendas y de los locales comerciales; el uso de calefacción a base de energía solar; el empleo de máquinas accionadas también por energía solar; en el transporte el uso adecuado de una estrategia de energía que reduzca la demanda tradicional en un 37% del valor que se le da en las proyecciones actuales; permitirá establecer en forma coherente tal relación.

La fijación del precio de la energía, para él, es sólo una cuestión política que repercute a corto plazo en la distribución del ingreso. Insiste en el hecho de que el encarecimiento del petróleo y de la electricidad pueden traer como consecuencia una reducción del consumo, pero con mengua de las condiciones de vida y de trabajo, como antes se ha expresado. Por ello los gobiernos de países en desarrollo lo que deben hacer es alentar la elección de tecnología que permita ahorrar energía por otros medios, ya sea facilitando la información necesaria a propietarios y directores de empresas para lograrlo, o bien fijando algunas prescripciones técnicas con relación al uso que hagan del equipo industrial de que dispongan. E igual puede decirse de la productividad agrícola. Ante el aumento de precios del petróleo, ha tropezado con graves obstáculos: escasez y mala distribución de recursos; inadecuados regímenes de propiedad de la tierra; estructuras institucionales mal adaptadas a la evolución tecnológica. La solución para evitarlos es el mejoramiento de la oferta y la utilización de la energía a nivel de la aldea misma.

Sobre el particular, un grupo de teóricos ofrecen como soluciones las siguientes: el empleo del biogás, de los molinos de viento, de la energía solar directa, de la leña inclusive, ya que se trata de fuentes de energía renovables fácilmente aprovechables. Pero el profesor Baron cree que a pesar de la grave situación en que se encuentran muchos países, no sería prudente en la actualidad insistir en estas tecnologías, pues la oportunidad y ventajas de cada una depende de las condiciones climáticas y del ambiente cultural de un conglomerado humano y de ningún modo de la mejor aplicación que de las mismas se haga.

La OIT recibe cada vez un creciente número de solicitudes de asistencia en la esfera de la energía, pero no se cuenta aún con información sólida al respecto para ofrecer una adecuada solución a los problemas. Por ello concluye el profesor Baron que lo más práctico es emprender por el momento mayor número de investigaciones sobre consumo de energía y sobre los medios para resolver dicho consumo. La mayor parte de los conocimientos actuales se ha adquirido apenas en el curso de los últimos cinco años en los países industrializados. Si se atiende a esta circunstancia, mejor se comprenderá por qué en los países en vías de desarrollo la máxima prioridad es obtener información sobre los recursos energéticos, su utilización y ahorro. Podrán después ahondarse o ampliarse las investigaciones sobre las repercusiones sociales de las diferentes políticas y opciones tecnológicas que se adopten; pero mientras no se hayan recopilado y analizado mayores datos sobre experiencias de los países en desarrollo, cree que las opciones de que informa en el estudio que hemos comentado no podrán ponerse a

prueba, porque los precios del petróleo aumentan y se ciernen sobre ellos a cada momento angustiosas vallas que traban su progreso y que limitan la consecución de los grandes objetivos sociales que habrán de resolver para no caer en el infortunio.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

BENSUSAN, Graciela, "Notas para una investigación del derecho del trabajo", *Reporte de Investigación*, México, UAM, 1980, núm. 23, 40 pp.

La autora, antes de ocuparse realmente del aspecto metodológico inicia su análisis con breves reflexiones —ampliadas después— sobre la naturaleza y función de la disciplina laboral jurídica.

La preocupación sobre los fundamentos del derecho del trabajo estuvo desde su origen vinculada a la necesidad científica de afianzar al autonomía de la norma que tiene por objeto el estudio y la regulación de las condiciones de uso de la fuerza de trabajo. La delimitación, aclara Bensusan, fue menos problemática en México que en otros países: la Constitución de 1917, producto de la llamada Revolución mexicana, consagró un capítulo especial dedicado a los derechos de la clase laborante.

En cuanto a los tratadistas nacionales, obligado es, la autora se detiene preliminarmente en Mario de la Cueva, para quien el del trabajo es un derecho de clase, específicamente de la clase obrera, puesto que la única finalidad que persiguen sus normas es la protección del hombre que trabaja.

La disciplina se desprendía de los principios fundamentales del derecho civil. Un gran paso emancipador doctrinal fue dejar de lado aquellos conceptos que en una rama del derecho social resultaban execrables: la autonomía de la voluntad y la igualdad de las partes ante la ley. De ahí que el derecho del trabajo se haya convertido —Trueba Urbina y seguidores— en el instrumento de lucha de clase en manos de todo aquel que presta un servicio personal subordinado. Néstor de Buen pone en entredicho las anteriores tesis cuando enfatiza sobre el carácter burgués de la legislación laboral, que responde a un sistema económico capitalista y presupone, como situación de hecho, la propiedad privada de los medios de producción; situación que protege. Esta posición, salvo algunos matices es, coincidente, en lo que se refiere a la negativa del carácter clasista, con la de los laboristas argentinos Ernesto Krotoschin y Guillermo Cabanellas.

Pero es la doctrina francesa la que nos muestra la naturaleza contradictoria del derecho del trabajo a través del estudio de su formación histórica, así como de sus funciones. Autores como Antoine Jeammaud y M. G. Lyon-

Caen han contribuido en la enunciación y precisión de esta postura que se refiere a la vinculación histórica del campo normativo laboral con la dominación capitalista, participando en la constitución y multiplicación de este tipo de relaciones de producción. Bensusan acertadamente aclara que la naturaleza contradictoria no es una característica exclusiva de la norma laboral, sino que más bien es compartida por todo el orden jurídico. Es la función ambivalente de las formas jurídicas a que se refiere Etienne Balibar.

A nadie escapa el análisis marxista que del derecho del trabajo se apunta ya en los autores franceses aludidos, mientras que la doctrina mexicana, salvo honrosas excepciones, se ciñe a las escuelas *positivista* (analiza sólo la estructura actual de las relaciones sociales, no indaga su origen, evolución o transformación), *iusnaturalista* (se pierde en la búsqueda permanente de un ideal de justicia eterna y pregona a los cuatro vientos que el derecho del trabajo es una de las garantías de la libertad humana en virtud de que asegura la libertad de trabajo), *del realismo jurídico* (analiza el derecho a partir de las sentencias judiciales, olvidando los intereses tutelados por las normas y dejando de lado los procesos de cambio social, los que quedarían al margen del derecho) y la *escuela sociológica* (aunque un avance, sólo se limita a revelar el impacto de la ideología jurídica sobre la vida social).

Ya en pleno análisis marxista del derecho del trabajo, Bensusan se refiere a la consolidación de las relaciones de producción capitalistas, etapa en la cual la legislación busca la reproducción "pacífica" del modo de producción a que pertenece bajo la forma de restricciones al capital en el uso de la fuerza de trabajo. En cuanto a las disposiciones laborales mexicanas, trata de demostrar, con enfoques específicos, que la norma oculta el verdadero carácter de la relación entre el trabajo y el capital. Realmente, como veremos, su examen dista mucho de los estudios superestructurales que caracterizan a la mayoría de juristas mexicanos.

Existen —dice— numerosas disposiciones destinadas a proteger el salario del trabajador frente al patrón, a los acreedores de éste y a los del propio trabajador; esto se debe, en términos generales, a que el salario es el único medio de que dispone la fuerza de trabajo para su reproducción, razón para que la legislación garantice que llegue íntegro —el salario— a manos del trabajador.

En la Ley federal del trabajo —continúa— están previstas numerosas normas destinadas a controlar el registro y funcionamiento de los sindicatos, así como a fijar los requisitos para que una huelga sea "protegida" por el orden jurídico. Son disposiciones que se utilizan para que la acción obrera permanezca dentro de límites que no atenten contra el mantenimiento de las relaciones de producción actuales.

El artículo tercero de la ley vigente establece que el trabajo no es un artículo de comercio. Pero si se relaciona esta norma con la característica que asume la fuerza de trabajo en la estructura económica, se puede observar que se trata de una simple mercancía que deberá adquirir el capitalista para llevar a cabo su proceso de producción; sin que por esto esté desconociendo la autora que la ley prevé algunos mecanismos que coadyuvan al mejoramiento de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo.

El artículo décimo define al patrón como "la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores". El precepto parece ignorar la no correspondencia entre norma y realidad; oculta el hecho de que el propósito del proceso de producción capitalista es la "valoración del valor", no la simple satisfacción de necesidades del que compra la fuerza del trabajo. Tan es así que los artículos 123, apartado "A", fracción IX, inciso b), de la Constitución general, y 118 de la Ley federal del trabajo, relativos a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, hacen referencia al "derecho del capital a obtener un interés razonable".

La definición sobre el salario del artículo 82 de la ley, en el sentido de que es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por sus servicios, oculta la coexistencia en tiempo y espacio del trabajo necesario y el trabajo excedente (trabajo no retribuido). Con esto demuestra la autora que la utilización de términos como salario "justo" y salario "remunerador", además de insuficiente, resulta tendenciosa.

Si la ley ha instituido la participación en las utilidades de las empresas, está aceptando, en forma directa, la existencia de un "plusvalor" como resultado del proceso productivo, concluye, con gran fidelidad a sus instrumentos de análisis y en forma contundente, Graciela Bensusan.

Braulio RAMÍREZ REYNOSO

BUEN LOZANO, Néstor de, "La evolución del derecho social. Diez años de evolución del derecho del trabajo", *Jurídica*, México, núm. 10, tomo 1, julio-agosto de 1978, pp. 449-527.

En el presente estudio monográfico nos ofrece De Buen un bien logrado escorzo histórico sobre el derecho del trabajo, en la década comprendida entre 1967-1977.

Dentro del rubro periodo histórico, analiza con precisión y gran capacidad de síntesis la crisis mundial de dicha década, signada por los estigmas de la inflación y el desempleo. Describe en la misma forma la evolución económica y política de México y sus repercusiones en la condición obrera



y en la conformación del derecho del trabajo, reparando de manera especial en las reformas y adiciones constitucionales y legales (1962) del régimen lopezmateísta.

Analiza la Ley federal del trabajo de 1o. de mayo de 1970, advirtiendo la impronta delacuevista de sus instituciones, cargadas de humanismo social, incongruente, en ocasiones, con el intervencionismo oficial, intervencionismo que, sin embargo, también queda protegido, sobre todo en materia colectiva, y en particular por lo que respecta a la vida de los sindicatos y al derecho de huelga. Enfatiza contundente que, revestida de un lenguaje social engañoso, la legislación vigente conserva inalterable la tradición burguesa de la ley de 31.

Revisando la estructura de la ley y en relación con sus declaraciones generales, el autor reflexiona sobre las siguientes instituciones: las finalidades de las normas laborales; la naturaleza del trabajo como derecho y deber sociales; los principios de igualdad y dignificación del trabajo; el sistema de las fuentes del derecho del trabajo y la exclusión del derecho común; la interpretación finalista de la ley y el principio: *in dubio pro operario*. Pondera la mejor sistemática legislativa de la ley de 70 y señala los nuevos contenidos de la regulación de las condiciones de trabajo, sin dejar de mencionar que el aguinaldo y la prima de antigüedad han sido las instituciones más controvertidas. Analiza, también, el enriquecimiento del capítulo correspondiente a los trabajos especiales.

Señala las seis reformas y adiciones operadas al artículo 123 constitucional, sin omitir entre las diversas iniciativas de reforma la adición de un apartado "C", para las relaciones laborales en la UNAM. Por otra parte, esboza con gran sentido crítico el problema del monopolio federal en la creación y control de la jurisdicción del trabajo.

Apunta su preocupación por incorporar el sector de los llamados "trabajadores no asalariados" al régimen protector del derecho laboral, no obstante la dificultad que el caso representa, por tratarse de una de las situaciones de frontera entre el derecho del trabajo y el de la seguridad social. Al efecto menciona concretamente el reglamento echeverrista para este tipo de operarios publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de mayo de 1977.

Retomando el problema de los aspectos sociopolíticos, analiza la revitalización del sindicalismo mexicano, a partir del robustecimiento de la línea independientemente, pese a la presión de las diversas reformas legales y los herméticos sistemas de control político que durante tantos años lo obstaculizaron.

Menciona, a manera de listado, la producción jurídica de la doctrina en

México sobre derecho sindical y derecho del trabajo, durante la década de referencia, y cierra sus reflexiones señalando su preocupación por el incierto futuro del derecho laboral, cuyos perfiles no permiten vislumbrar reformas sustanciales, ni a corto ni a mediano plazo.

Ofrece, en fin, un valioso recuento, sistemático y orgánico, de la situación económica, social y política de México en relación con el desarrollo del derecho del trabajo, constituyendo uno de los exámenes periódicos que enriquecido con la agudeza de De Buen, pasan a formar un material inapreciable para la doctrina especializada y para quienes sientan alguna inquietud por el estudio de los problemas laboral-sindicales.

HÉCTOR SANTOS AZUELA

CÓRDOVA, Arnaldo, "El movimiento obrero mexicano en los albores de la crisis de 1929", *Estudios Políticos*, México, núms. 13 y 14, enero, junio de 1978, vol. iv, pp. 68-69.

Un estudio bien documentado y con el propósito de hurgar hasta lo más profundo en las causas que minaron la fortaleza sindical de la Confederación Regional Obrera Mexicana, que había contado durante los gobiernos de Obregón y Calles con todo el apoyo oficial para estructurar el ya fortalecido sindicalismo del país, así como la crisis obrera que se suscitó al final de la década de los años 20, nos presenta el maestro Arnaldo Córdova; de gran importancia para la materia jurídico-laboral, ya que relaciona este capítulo de nuestra vida social con los intentos preliminares para integrar un Código Federal del Trabajo, abandonándose desde entonces el propósito del Constituyente de 1917 de permitir a los estados de la República legislar respecto de las relaciones obrero-patronales. La razón, expresada por todos los autores de la materia laboral, se hizo consistir en las discrepancias que existieron en dichas legislaciones locales, que no contenían las normas eficaces necesarias para resolver los graves conflictos colectivos que se presentaron entre los años de 1924 a 1927, los cuales se agudizaron con la lucha crístera y las disensiones políticas que surgieron a raíz del intento reeleccionista de Obregón y su posterior asesinato.

Parte el autor en su análisis del momento en el que el licenciado Emilio Portes Gil, un civil, ocupó en forma provisional la Presidencia de la República, el primero de diciembre de mil novecientos veintiocho, con objeto de calmar las inquietudes revolucionarias de varios jefes militares a quienes la desaparición de la figura del caudillo abría posibilidades para aspirar a la alta magistratura del país y permitía a la vez un reacomodo de las corrientes políticas que ya se apuntaban. Pero considera que la incomprensión del

licenciado Portes Gil respecto del papel que el movimiento obrero organizado podía haber tenido en la política nacional como una fuerza al servicio del Estado, hizo que en lugar de apoyarse en las agrupaciones de trabajadores, como años después lo hiciera el general Lázaro Cárdenas, su propósito se dirigiera a lograr su sometimiento incondicional al Estado, lo que trajo como consecuencia la disensión interna y la crisis del movimiento laboral, que se inició con el derrumbe de la CROM y el mayor desamparo en el cual quedaron los sindicatos. El maestro Córdova estima, con certero juicio, que en realidad la CROM no representaba una garantía para el movimiento obrero, pero en cualquier forma constituía una organización de clase que impedía la explotación abierta del trabajo humano.

La CROM jamás aceptó la gravedad de esta situación. Ello lo demuestra el hecho de que, contando al finalizar 1928 con 1521 agrupaciones afiliadas, para 1932, poco más de tres años después, 349 sindicatos se le habían separado y varios de ellos habían iniciado la formación de otras confederaciones, que fueron minando su poder. Si se agrega que los gobiernos nacional y locales presionaron para debilitar su autoridad, se comprenderá mejor el origen de su desmembramiento. El propio Portes Gil expresaba por esa época en sus proclamas públicas, que

el líder sale de los obreros mismos pero automáticamente deja de ser uno de ellos, para velar por sus propios intereses, convirtiéndose en un parásito de los obreros a quienes finge representar, siendo más parecido a uno de aquellos capitalistas que en principio combatiera, que un verdadero guía orientador, sincero, activo y desinteresado, como sería su verdadero papel.

Tal forma de ver las cosas, dice el autor, fue característica de los personajes revolucionarios de la época y marcó la tónica de la política laboral, no sólo en el gobierno, sino entre los mismos trabajadores para quienes el verdadero enemigo de la clase obrera lo era el líder, por cuyo motivo llegaron a pensar que la mejor conducta a seguir era no meterse en política, ya que ésta debía quedar reservada a los hombres de la revolución. Esto expresaba también el Partido Nacional Revolucionario (PNR), para cuyos dirigentes un partido de clase como el Partido Laborista, formado con elementos cromistas, no tenía nada que hacer dentro del ámbito político nacional y su existencia tenía que resultar precaria.

Al finalizar el citado año de 1928 se reunió una Convención Obrero-Patronal que debía discutir los pros y los contras del proyecto de Código Federal del Trabajo, presentado por el presidente provisional al Congreso de la nación. Todas las organizaciones obreras, con excepción de la Confederación General de Trabajadores (CGT), intervinieron en los debates.

Participaron asimismo los comunistas organizados en el llamado Comité de Defensa Proletaria, cuyo vocero era David Alfaro Siqueiros; y desde luego la CROM, cuyo representante, en uno de los discursos inaugurales, pidió a la asamblea que las discusiones constituyeran una "lucha de caballeros" para que ninguna de las palabras que se tradujeran en defensa de los intereses de clase, "se interpretasen como manifestaciones de hostilidad".

La Convención abordó lo más importante de los problemas derivados del trabajo: el contrato individual, el contrato colectivo, el derecho de huelga, el arbitraje obligatorio de los tribunales del trabajo, los riesgos profesionales, etcétera. El autor hace referencia al debate que se suscitó entre Vicente Lombardo Toledano y Alfaro Siqueiros a propósito del arbitraje obligatorio, que aquél defendió y este último atacó. Curiosamente también Lombardo se definió por la negativa a los sindicatos a mezclarse en política, con la única limitación impuesta en la Constitución y en las leyes de orden público. Ambas situaciones fueron motivo de rectificación por su parte, ya integrada por él la Confederación de Trabajadores de México (CTM):

Los trabajos se prolongaron y entre tanto se adoptaban algunas determinaciones, en agosto de 1929, a iniciativa presidencial fueron reformados los artículos 73 y 123 de la Constitución de la República para conceder a los poderes federales la facultad exclusiva de legislar en materia de trabajo. Aprobada esta reforma, el licenciado Portes Gil envió su proyecto de Código federal, que adicionó con los resultados del debate de los convencionistas, en particular los capítulos en los que habían puesto mayor énfasis cada una de las partes.

El autor destaca estos capítulos al igual que el interés de los trabajadores por su aprobación en el seno de la Cámara de Diputados, pero el proyecto ni siquiera llegó a discutirse y fue el propio presidente quien, temiendo un fracaso, retiró dicho proyecto. Estima por esta razón "que Portes Gil pagó así su incomprensión de lo que significaba para el Estado contar o no con un movimiento obrero unificado bajo su dirección". Y agrega: "Lo entendía mejor su secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Ramón P. de Negri, quien trató de encontrar una solución a la extraordinaria guerra intestina que el movimiento obrero, al influjo del gobierno, vivía por entonces." De Negri invitó, según él, a los trabajadores para organizar una Cámara Nacional del Trabajo en la que ellos, al igual que los patronos, encontraron la unidad y el acuerdo. Lo anterior sólo constituyó una buena intención, pues la realidad fue que el gobierno federal no tuvo ningún interés en que se formara una fuerte organización obrera, porque veía en tal actitud la posible futura presencia de un enemigo del Estado.

De ahí que bien pronto surgieran las pugnas intergremiales, "extendidas y corruptas del orden político establecido, con frecuente uso de la acción directa y el empleo de esquiroles para impedir a los trabajadores la satisfacción de sus demandas". Pero para la CROM la tarea prioritaria fue luchar por su sobrevivencia ante el embate del gobierno para destruirla. Lo trágico resultó que a su destrucción contribuyeron las otras organizaciones formadas con grupos disidentes, a los que "más importaba la membresía que la lucha reivindicativa de la clase trabajadora"; por lo que buscaron el apoyo del Estado para obtener prerrogativas o concesiones en lo tocante a problemas laborales concretos, en lugar de hacer valer los derechos de los trabajadores. Debe reconocerse, sin embargo, que frente a este panorama la oposición cromista a los aspectos cruciales de la legislación que pretendía implantarse, fue de enorme trascendencia para la clase laborante y orientó con posterioridad muchas de las discusiones habidas dentro del Congreso.

En el mismo año de 1929, al estallar la rebelión que un grupo de jefes militares que reconocían al general Gonzalo Escobar como heredero del obregonismo, iniciaron en el norte y noroeste del país, justo cuando en la ciudad de Querétaro tenía lugar la Convención Nacional Revolucionaria de la que habría de surgir el Partido Nacional Revolucionario precisamente, la CROM tuvo buen cuidado de hacer patente a la República y al gobierno, que tanto ella como el Partido Liberal Mexicano eran ajenos a la acción de los infidentes, haciendo pública protesta de su adhesión a las instituciones del Estado. Pero esta cordial relación fue temporal. Un año más tarde su enfrentamiento con el gobierno era total y la propia administración pública contribuyó a favorecer a otras agrupaciones, las que acabaron por separársele y constituir nuevos sectores de fuerza sindical como lo fueron la Alianza de Ferrocarrileros Mexicanos, pilar posterior del Sindicato de Trabajadores de la República Mexicana; la Federación Obrera de Yucatán, que incorporó en sus filas a todos los trabajadores henequeneros; la Alianza de Obreros y Empleados de las Compañías de Luz y Tranvías de México; el Sindicato de Campesinos y Vaqueros de la Hacienda El Rosario, hoy varias veces recordado por haber sido Fidel Velázquez quien lo formó; la Unión Sindical de Obreros y Empleados de las Fábricas de Aguas Gaseosas y varios sindicatos textiles.

Fue justamente la Federación General Obrera del Ramo Textil que se afiliara entonces a la CGT (de tendencias anarquizantes y por cuyo motivo poco tiempo después se separó de ella), la que provocó la mayor desbandada cromista. Para el maestro Córdova la CGT y no la CTM pudo haber

sido la verdadera heredera de la CROM como organización hegemónica del proletariado mexicano, pero sus líderes, según él

no tuvieron los tamaños para substituir a Luis N. Morones, ni ideológica ni políticamente, aunque esto parezca increíble. Su anarquismo era puramente declamatorio y ni de lejos podía decirse que tuviesen los ímpetus revolucionarios de los anarquistas de antaño, a lo Flores Magón, que preconizaba la lucha a muerte de los explotadores y la revolución universal. La única batalla importante que la CGT estuvo a punto de dar, pero que finalmente no dio, fue la de los trabajadores textiles a ella afiliados.

La decadencia social y política de la CROM ofreció la oportunidad a un pequeño grupo de dirigentes de iniciar su carrera sindical: Fidel Velázquez, Fernando Amilpa, Jesús Yurén, Alfonso Sánchez Madariaga y Luis Quintero. Gracias a su impulso nació la Federación Sindical de Trabajadores del Distrito Federal, cuya asamblea constitutiva se realizó bajo el lema "Ni líderes, Ni Políticas". También de su seno surgió una agrupación más: la Confederación Sindical Unitaria de México (CSUM), con apoyo comunista y bajo la protección del general Adalberto Tejeda, gobernador del Estado de Veracruz. Los comunistas mexicanos habían convocado a un congreso de unidad obrera y campesina que reuniera en una nueva organización a los elementos que habían desertado de la CROM o de otras formaciones sindicalistas. Desde la muerte de Obregón, los grupos comunistas habían constituido un organismo liberal de izquierda, el Bloque de Unidad Obrera y Campesina, que presentó como su candidato a la Presidencia al general magonista Pedro Rodríguez Triana; pero la lucha contra la rebelión escobarista también los dividió e hizo posible que muchos de sus elementos se incorporaran al PNR y quedaran la CSUM sin ninguna fuerza política y reducida a la clandestinidad, siendo hasta la fundación de la CTM, a la cual apoyaron con gran entusiasmo y vigor, que volviera a resurgir como grupo de control obrero.

El autor termina su análisis expresando que el propósito de destruir a la CROM fue el verdadero principio que informó la actividad de todas estas agrupaciones, sólo que, con la muy relativa excepción de la CGT, no hubo beneficiarios en la desbandada cromista, ni siquiera lo fue el gobierno. Lo único que se demostró con esta acción fue que si bien el gobierno podía subsistir sin el apoyo de un movimiento obrero unificado, en cambio los trabajadores firmaron con la lucha intestina su condena a muerte. Cree por esto que la política obrera del licenciado Portes Gil, al impedir que las organizaciones cobraran fuerza suficiente como para constituir una amenaza al orden público, hizo de su política laboral un aparato represivo. Y

no obstante que le reconoce haber impulsado la reforma agraria con gran vigor, lo señala como el factor que contribuyó al aniquilamiento del Partido Nacional Agrarista, a cuyos dirigentes, Antonio Soto y Gama y Aurelio Manrique, persiguió hasta hacer desaparecer la lucha revolucionaria en el campo.

Su conclusión es que en 1929 existían ya, en pleno ascenso, "las fuerzas políticas y sociales que reivindicando nuevamente los principios reformistas de la Revolución Mexicana y sobre todo su política de masas, acabarían por reconstruir el gobierno revolucionario y por reorganizar a la sociedad". Considera que esas fuerzas progresistas, constituidas en diversos estados de la República, fueron la base de lucha de los sectores que combatieron el caos y el retroceso. Solamente que, debe confesarse, la situación del país no fue tan desastrosa como la expone, pues al final de cuentas la CROM no desapareció y más tarde se sumó a las llamadas "fuerzas revolucionarias".

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

CÓRDOVA, Efrén, "Relaciones laborales en la función pública de América Latina", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 99, núm. 3, julio-septiembre, 1980, pp. 311-327.

En la 63a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, al amparo del tema "Libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público", se examinaron varias cuestiones relacionadas con la posición jurídico-laboral de los trabajadores al servicio del Estado, con el propósito de establecer en sus relaciones un régimen más liberal y flexible, ya que en forma tradicional se ha sustentado el criterio de que los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga de los servidores públicos, son incompatibles con los principios de jerarquía, lealtad, fijación unilateral de las condiciones de empleo y continuidad de los servicios que informan la función pública. Al estudio de estos problemas en Latinoamérica dedica su examen en este artículo el profesor Efrén Córdova, jefe del Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales de la Oficina Internacional del Trabajo, aportando informaciones útiles que nos interesa conocer.

El autor empieza por manifestarnos que en algunas de las ponencias presentadas en el VI Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social celebrado en la ciudad de Caracas el año de 1977, se puso de manifiesto la gran diferencia de trato que existe en varios de nuestros países entre los empleados públicos y quienes prestan servicios en las em-

presas privadas, no obstante el elevado porcentaje de aquéllos en el empleo total (19% en Costa Rica; 30% en Uruguay; 10% en Perú; 25% en Venezuela; 11% en México). Considera que ello deriva en parte del estado actual de la legislación aplicable a estos trabajadores al no concedérseles algunos derechos como ocurre con el de sindicación y huelga, y excluye, desde luego, a los funcionarios, a los miembros de las fuerzas armadas y a las personas que desempeñan empleos de confianza, para quienes estos beneficios no pueden ser concedidos por encontrarse regulada su función en estatutos especiales.

Examina a continuación algunas de las legislaciones regionales y encuentra, por ejemplo, que en Brasil no se otorga a los burócratas la facultad de formar sindicatos; en Bolivia por ley se prohíbe tanto a funcionarios como a empleados públicos organizarse sindicalmente; la Ley del Servicio Civil de Ecuador contiene idéntico principio; y en México —expresa— “se prohíbe la reelección de dirigentes sindicales en las organizaciones de empleados públicos y la existencia de más de una en cada dependencia administrativa, disposiciones no previstas para los sindicatos del sector privado”; como efectivamente podemos comprobarlo con lo dispuesto en los artículos 68 y 75 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (citamos por nuestra parte). En la República Dominicana se prohíbe toda propaganda o proselitismo sindical y en Perú, todavía en 1979, las asociaciones de empleados públicos no podían adoptar la denominación de sindicatos. En rigor, fuera de Cuba, cuya legislación laboral se aplica por igual a los trabajadores manuales y a los burócratas, sólo dos países han suscrito en alguna época convenios colectivos de trabajo con esta clase de servidores: Argentina en los años de 1954 a 1976 y Venezuela en 1969, reconociendo el autor que las disposiciones respectivas no han tenido eficaz aplicación en ninguno de dichos países.

Respecto al derecho de huelga, admite que en México la Constitución federal lo establece, pero considera que su ejercicio es muy limitado de acuerdo con lo que señala el apartado B del artículo 123, ya que sólo puede darse como movimiento excepcional y de protesta contra la violación general y sistemática de los derechos consagrados en esta disposición constitucional. En Honduras la Constitución también posibilita la huelga pero en forma más limitada que entre nosotros. En otros países como Brasil, la República Dominicana o El Salvador, la huelga de los trabajadores del Estado ha sido declarada ilícita, y en Colombia no tiene este carácter, pero de ser llevada a cabo y declarada ilegal por el Ministerio del Trabajo, se desconoce la personalidad jurídica del sindicato que la haya planteado y puede despedirse a los trabajadores que hayan participado en la suspensión



de las labores. Chile, Bolivia y Guatemala ni siquiera han considerado la calidad de trabajadores a sus empleados públicos, a quienes se ha excluido de toda protección legal respecto a la prestación de sus servicios. Por esta razón, la mayor parte de nuestros países no suscribieron en la Conferencia de la OIT, el año de 1978, el Convenio número 151 y la Recomendación número 159 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública.

Para el profesor Córdova existen varias razones de tal abstención: en primer término, la que denomina de "tipo histórico" y que se presenta en aquellos países en los que en lugar de legislar sobre la materia, se reconocen a los burócratas ventajas de horario, periodos vacacionales más largos, licencias, medios para evitar ceses arbitrarios y alguna mejoría salarial; pero no se les reconocen derechos colectivos y menos aún se les asimila al derecho laboral ordinario, porque los gobiernos de tales países consideran que las anteriores concesiones otorgan un trato justo a su personal burocrático. Coloca en segundo término a los países que aun cuando han puesto en vigor estatutos en favor de los empleados públicos separado del régimen laboral que caracteriza al empleo privado, estiman las condiciones de trabajo impuestas para éstos como actos administrativos de imperio que no deben ser materia de consulta con los afectados y que las medidas a adoptarse por el poder público deben serlo unilaterales. El autor cree que en cualquier forma esta situación representa un avance, porque al menos se ha justificado la existencia de un trato distinto para el servidor público, se permite por otra parte la asociación y se les faculta para tratar sus problemas con los diversos órganos de los gobiernos. En tercer lugar coloca a los estados que han hecho algunas concesiones que evitan el rezago en que ha quedado el empleado público y que buscan la eliminación de un sindicalismo de oposición influido por corrientes ideológicas distintas a las que sustentan sus regímenes de gobierno; esto es, en alguna medida se ha permitido la politización del burócrata siempre que su conducta no sea en detrimento de la lealtad que se debe al Estado, otorgándole a cambio beneficios de estabilidad, seguridad y servicios sociales adecuados.

Sin embargo, el deterioro de las condiciones de trabajo actuales del servidor público ha suscitado en todo el mundo una reacción de protesta, en ocasiones para exigir aumentos de sueldo o la revisión de tabuladores; en otras para demandar el reconocimiento de sus asociaciones profesionales; en los más, para lograr una periódica revisión de sus estatutos de trabajo. Se ha exigido asimismo el reconocimiento de la huelga, pero los estados se resisten a su plena aceptación, no obstante lo cual se han desarrollado movimientos recientes de gran significación, como la huelga de los empleados de hospitales y del seguro social en Costa Rica; el paro de los empleados

del Poder Judicial en Perú; el de los empleados de correos y telégrafos en Venezuela; el de los controladores del tráfico aéreo en México y las huelgas magisteriales efectuadas en Brasil y Perú. Acepta que estas huelgas, si bien es cierto obedecieron a fenómenos espontáneos de protesta y rebeldía, no hubieran podido realizarse de no contar con el apoyo de organizaciones sindicales fuertes.

En efecto, el movimiento organizado de América Latina ha acogido en época reciente a varias agrupaciones burocráticas. La Confederación Latinoamericana de Trabajadores Estatales (CLATE), agrupa ya a cuarenta asociaciones de dieciséis países del área; la Asociación de Trabajadores del Estado de Argentina, constituida desde el año de 1925 agrupaba por lo menos hasta el año 1976, a la totalidad de las asociaciones de estos trabajadores; la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado de México controla a casi todos los sindicatos de las dependencias federales; e igual ocurre con la Unión de Trabajadores de Colombia y las Federaciones de empleados estatales en Ecuador, Costa Rica, Brasil y Venezuela.

Todas estas agrupaciones influyen actualmente en la fijación de condiciones de trabajo y aunque su éxito no ha sido completo, han logrado al menos la suscripción de convenios con sus respectivos gobiernos, como el logrado por la Federación de Trabajadores de Carreteras de Colombia con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes; el de los trabajadores del Instituto Agrario Nacional y el Instituto de Deportes en Venezuela; los aceptados por el Instituto Nacional de Formación Profesional y el Banco Nacional de Fomento de Honduras con sus respectivos empleados y el recientemente convenio que firmaron la Asociación Nacional de Empleados Públicos de Costa Rica con el Ministerio del Interior de ese país.

Asimismo, los burócratas argentinos lograron de su gobierno el participar en la revisión del Estatuto del Personal Civil de la Nación; en Ecuador dos representantes integran la Junta de Reclamaciones de Ecuador, la cual es la encargada de examinar las quejas de los servidores públicos; en Venezuela, estos trabajadores forman parte de comisiones paritarias en los Ministerios de Educación y de Sanidad e intervienen en la formulación de los reglamentos aplicables a su personal. Y en México, agregaríamos nosotros, los sindicatos de cada dependencia del Estado deben participar por disposición legal en la elaboración de las condiciones generales de trabajo, verdaderos reglamentos internos que norman el desempeño de las labores a ejecutar.

El único obstáculo que se ha encontrado por ahora es la discordancia que se advierte entre la ley y la práctica, ya sea porque los órganos de la administración pública actúan al margen o con exceso de autoridad, o por-

que los trabajadores desbordan los moldes jurídicos y no se ajustan a los límites establecidos. En algunos países las autoridades judiciales han puesto en entredicho los convenios ya aceptados como ha ocurrido en Argentina, cuyo Tribunal Supremo no les otorgó plena validez jurídica, lo que permitió al gobierno suprimir todos los que ya existían mediante legislación específica dictada a partir de 1976; o como aconteció en Venezuela, cuya Corte Suprema también ha puesto en duda la fundamentación jurídica en que se apoya la celebración de tales convenios. Pese a estas actividades gana terreno la idea de recobrar derechos laborales a favor de los trabajadores del Estado, pues la Constitución de Perú actual (1980) les concede en el artículo 61 la sindicación y la huelga; en Colombia ambos derechos ya se ejercitan bajo ciertas bases, con excepción de los altos funcionarios y de los llamados "agentes de Estado" que nosotros denominamos empleados de confianza. Y por nuestra parte añadimos que en México la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado representa un conjunto de garantías para el servidor público y aun cuando no les otorga intervención en muchos aspectos administrativos, les ha concedido privilegios de los que se carece en otras legislaciones, como lo son: la estabilidad en el puesto; la jornada de cuarenta horas semanales; la seguridad social; vacaciones de un mes distribuidas en dos periodos de quince días; escalafones justos; reconocimiento sindical; intervención de sus representantes en aspectos de la contratación, etcétera.

Después del análisis legislativo que realiza, el profesor Córdova nos ofrece las siguientes conclusiones: por largo tiempo ha existido discrepancia entre el reconocimiento de la función laboral en general y los derechos de los empleados públicos; pero en la actualidad el sistema de recursos y peticiones que se prevé en el enfoque administrativo podrá amortiguar las manifestaciones de protesta. En algunos países las situaciones de conflicto se presentan con graves incidencias; sin embargo, encuentra que dos acontecimientos recientes muestran un cambio en las relaciones laborales de estos trabajadores: por una parte, la creación de instituciones autónomas encargadas de dirimir estos conflictos; por la otra, el reconocimiento de los sindicatos con su carácter y su fuerza social, así como la admisión del recurso de huelga en ciertas situaciones, aunque todavía con limitaciones. Ambos son signos de un reajuste que en el sistema laboral de la función pública habrán de reconciliar el régimen jurídico con las exigencias sociales de estos trabajadores y permitirán conjugar los enfoques laborales con los administrativos.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

FEIJOÓ, José Roberto, "El empleado de confianza y las garantías constitucionales", *Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico*, San Juan, vol. 41, núm. 3, agosto, 1980, pp. 47-75.

El doctor Feijoó nos hace entrega de un nuevo e importante estudio, ahora sobre los empleados de confianza y su situación jurídica en Puerto Rico. Recordemos, por ser de interés, que el autor actúa como director de la Oficina Central de Administración de Personal de este país, y que es maestro de administración pública desde el año de 1966 y ha prestado servicios en esta actividad, en forma oficial, a partir del año 1969. Por ello su estudio es un compendio excelente sobre la materia, que aborda en el artículo que reseñamos y constituye, a nuestro modo de ver, el mejor análisis de las diferencias conceptuales y las prerrogativas que se han concedido a los servidores públicos de carrera y las que se han negado a los de confianza, desde el punto de vista constitucional.

Es importante, ante todo, entender el papel que desempeñan los empleados de confianza en la estructura administrativa de Puerto Rico; razón por la cual el autor parte del concepto que sobre administración contiene la Constitución de dicha nación a efecto de ubicarlos, correctamente, dentro del ejercicio de la autoridad pública, con relación a la problemática de la naturaleza jurídica de su función. Dice al respecto la Constitución puertorriqueña que "el sistema democrático es aquel donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público, donde el orden público está subordinado a los derechos del hombre y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas". Conforme a esta declaración, la autoridad pública la ejercen los representantes del pueblo, o sean sus administradores. Sólo que éstos no pueden llevar a cabo en forma personal todas las funciones inherentes a su cargo, de ahí que tengan que delegar en subalternos atribuciones específicas que requieren de cualidades personales de quienes deban realizarlas.

¿Dónde se ubican tales funciones? Según el profesor Feijoó, en una ley en la cual ciertos cargos dentro del servicio público quedan sujetos para su desempeño a la sola voluntad del poder nominador. Esta ley, que es la número 5, promulgada con fecha 14 de octubre de 1975, es la que examina y respecto de ella formula su esquema interpretativo. A efecto de adentrarnos en su pensamiento, habremos de partir del principio de que los derechos individuales y privados de los ciudadanos no incluyen ninguna facultad de ocupar volitivamente un cargo público. Lo que todo sistema político garantiza —nos dice— es únicamente la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda desempeñar un puesto en el gobierno sin discriminación algu-

na y que en cambio obtenga un determinado conjunto de beneficios, pero nada más; ya que de no ser así, el ejercicio de la autoridad suprema del pueblo podría desvirtuarse por intereses individuales (sean éstos o no empleados públicos), a los cuales la protección que pueda otorgarse no debe ir más allá del supremo interés del Estado en cualquier orden o circunstancia.

El legislador lo que hace en estos casos es evitar toda actitud discriminatoria en el empleo público y otorgar al mismo tiempo garantías legales sólo al personal "de carrera" (de base, diríamos nosotros) y un *status* jurídico especial al personal de confianza. Por esta razón la mencionada ley número cinco, al igual que nuestra Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece una distinción entre ambas categorías de empleo y otorga a los primeros, una vez cubiertos los requisitos mínimos para su admisión, ciertas consideraciones que van desde su selección para puestos especializados, su adiestramiento y ascensos escalafonarios según su capacidad o méritos en el desempeño del servicio, hasta la garantía de su permanencia en el empleo por tiempo indefinido, pasado el cual se obtienen otros beneficios accesorios (jubilación, retiro, indemnizaciones, etcétera).

En cuanto al empleado de confianza, no se le aplica el principio de la capacidad y mérito; basta, por ejemplo, un cambio en la dirección de una agencia determinada (dependencia oficial), para separarlo de su puesto y sustituirlo por otra persona que responda a la política pública del administrador o del gobierno, sin ofrecerle ninguna explicación de la conducta que se siga, aunque también sin formularse cargo de ninguna naturaleza; esto es, su nombramiento es libre y su remoción también. Así lo ha ratificado el Tribunal Supremo de Puerto Rico, el que ha resuelto:

que no se discute la necesidad de que en el servicio público se creen una cantidad deseable de cargos o empleos de libre designación por parte del poder nominador, por razones de extrema confianza; pero aun cuando este personal ejerza funciones normativas o necesarias para la administración, la facultad de prescindir de sus servicios en cualquier momento, debe serlo a su mejor criterio y sin responsabilidad alguna.

En la legislación puertorriqueña se agrupa al personal de confianza en las siguientes categorías: 1<sup>a</sup> Funcionarios nombrados por el gobernador, sus secretarios personales y choferes, así como sus ayudantes ejecutivos y administrativos, o cualquier persona que responda ante él en forma directa. 2<sup>a</sup> Los jefes de agencias, sus secretarios personales, choferes y ayudantes ejecutivos y administrativos directos. 3<sup>a</sup> Los subjefes de agencias, sus secretarios personales y choferes. 4<sup>a</sup> Los directores regionales de agencias. 5<sup>a</sup> Los secretarios o secretarios particulares y los conductores de vehículos de los funcionarios seleccionados por elección popular; sus ayudantes cuando respondan

a funciones directas del propio funcionario. 6<sup>o</sup> Los miembros de juntas o comisiones permanentes nombrados por el gobernador, así como sus secretarios personales. 7<sup>o</sup> Los miembros y el personal de juntas o comisiones nombrados por el gobernador, que tengan un periodo determinado de vigencia y sus auxiliares. 8<sup>o</sup> El personal de las oficinas de los exgobernadores de Puerto Rico, que conservan para sí un *status* especial y ciertas prerrogativas. 9<sup>o</sup> Todos aquellos empleados cuyas funciones de confianza estén establecidas en una ley determinada, incluido cualquier funcionario nombrado en forma directa por el gobernador. Existe una categoría, el personal asignado a lo que en Puerto Rico se denomina "servicio sin oposición", que por regla general presta servicios temporales, cuyo nombramiento y remoción queda a la voluntad del funcionario que lo nombra y al que le presta servicios particulares; este personal podría estimarse de confianza también aun cuando, como expresa el profesor Feijoó, se trata de personas que intervienen o colaboran sustancialmente en la formulación de la política pública o que asesora de manera directa al jefe de una agencia.

La ley número cinco no provee una definición del concepto "confianza", y tampoco la jurisprudencia de Puerto Rico ha ofrecido alguna que resulte válida para efectos jurídicos. Para los casos de conflicto ha tenido que aplicarse la jurisprudencia estatal de los Estados Unidos de América, que ha atendido, por una parte, a:

la asunción de facultades que aunque teóricamente le corresponden al Administrador Público, como éste debido a sus múltiples responsabilidades no puede llevarlas a cabo personalmente, las delega en subalternos, siendo las referidas facultades de naturaleza tal que requieren en su ejecución el ejercicio de destreza y discreción,

y por la otra, a la dependencia (*trust*) y la confiabilidad; haciéndose la aclaración de que "tener confianza en alguien connota conocer ese alguien y estar tan familiarizado con él, que se le puedan hacer confidencias, es decir, comunicarle secretos".

Establecido por tanto que el empleado público de confianza no tiene asegurada la permanencia en el empleo y puede ser separado de su cargo con o sin razones, la ley tampoco establece, como es de suponer, ningún procedimiento para hacer valer en estos casos algún derecho frente a la conducta de la autoridad nominadora; el funcionario puede separar a un empleado sin mediar formalismos o remitirle una simple comunicación no sujeta a requisitos determinados, para indicarle que ha quedado sin empleo. Mucho se ha debatido ante los tribunales lo irregular de una separación injustificada, pero los afectados no han obtenido ninguna resolución

favorable a sus intereses, pues el criterio que dichos tribunales han sustentado ha sido el de que "un empleado de confianza puede ser destituido de su empleo o cargo sin justa causa y sin notificación y vista, cuando su cargo o empleo no tenga por ley un término fijo de duración, ni se requiera, por la ley o los reglamentos, la existencia de justa causa para su despido". En otro caso notorio en Puerto Rico fue el propio Tribunal Supremo quien dijo:

Los cambios de administración determinados por las elecciones generales necesariamente afectarán aquellos empleos cuyos incumbentes implantan política pública, o ejercen funciones normativas o de confianza, toda vez que éstos no pueden mediatizar la voluntad popular expresada en los comicios en favor de programas particulares de gobierno, al elegirse nuevos administradores (Fallo de fecha 29 de diciembre de 1978 en el caso de Pierson Müller).

Y en otro más se dijo que

la protección más liberal de los derechos del individuo, establecida en esta Carta de Derechos (la Constitución), no puede perder de vista el principio básico de que la Salud del Pueblo es la Suprema Ley. Los derechos individuales tienen que entenderse dentro del cuadro general de la sociedad con arreglo a las limitaciones inherentes a la vida común. Ya hemos indicado en ocasiones anteriores cómo resulta una y otra vez necesario tener la ecuanimidad que permita conjugar los derechos individuales que desmesurados podrían resultar conflictivos entre sí, y los derechos de la comunidad en su vida, salud y bienestar, representada esta comunidad por la Asamblea Legislativa (Ref. 66CA-78).

Con apoyo en esta tesis se negó a una empleada de confianza toda posibilidad de obtener la permanencia en el puesto que desempeñaba, pese a la demostración que hizo de la naturaleza de sus labores, que no eran básicas ni de responsabilidad, sino de simple mecanógrafa.

El problema que según el profesor Feijóo ha presentado la Ley número cinco es el de la expectativa de permanencia de empleados con *status* de confianza. Precisamente en la demanda que presentó Pierson Müller y a la que hemos hecho referencia, el demandante, empleado sin oposición, alegó serlo de carrera por habersele ofrecido que se le incluiría en el servicio con ese carácter al entrar en vigor la mencionada ley. Al no haber quedado tampoco comprendido en la relación que se hizo en su agencia (de empleos de confianza), consideró que ambas circunstancias le otorgaban en forma automática el derecho a ser empleado de base. El Tribunal Supremo rechazó la reclamación calificando tal situación como "destructiva del sistema de mérito el cambio que había favorecido al empleado, ya que éste no había concurrido a exámenes ni había competido con otros solicitantes para

permanecer en la plaza, estimando además que su condición no había sido afectada por el cambio legal operado en el puesto que desempeñaba”.

Y es que, como indica el autor, al entrar en vigor la citada Ley número cinco, la mayor parte de los casos radicados ante los tribunales, concernientes a empleados de confianza que reclamaron, presentaron dos tendencias: alegar que habían adquirido *status* de carrera y que se les había hecho una promesa de empleo permanente, que después no fue cumplida, no obstante haber quedado efectivamente el puesto con carácter de base, como diríamos nosotros. En todos los casos el Tribunal Superior reiteró su criterio de que tal tipo de concesiones no podían tener lugar, en atención a que “el sistema personal a base de mérito tiene por objeto obtener para el servicio las siguientes características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidades; de manera que las instituciones gubernamentales contribuyan a lograr el objetivo de la democracia económica”. La aprobación de la Ley de Personal (número cinco) se basó en la teoría de que por el hecho de entrar en vigor no se debían menoscabar o debilitar los derechos de ningún empleado, pero tampoco se pretendía con ellas conceder *status* de carrera a todas aquellas personas que no eran empleados regulares bajo la anterior legislación; la única excepción se otorgó a los empleados que habían prestado servicios en agencias o departamentos comprendidos en el “Servicio Exento” o en el “Servicio sin Oposición”.

El profesor Feijóo cita otros varios casos resueltos por el Tribunal Superior de Puerto Rico para concluir en su examen que debe ser el *principio de mérito* el que asegure que sean los más aptos los que sirvan al gobierno, a quienes debe garantizárseles permanencia en los puestos que desempeñen y debe protegérseles de separaciones arbitrarias por razones ajenas a su capacidad. El empleado de confianza para él “es ave de paso” y por este motivo la ley faculta al funcionario para nombrarlo y removerlo libremente; no tiene protección ni derechos en caso de ser removido y su permanencia temporal en un puesto sólo obedece al interés del sistema democrático que rige en Puerto Rico; esto es, al partido político del cual procede y que es en realidad quien lo nombra. Por tanto se contempla, no sin cierta ansiedad, que no existe procedimiento legal alguno para la protección de los derechos de este personal, cualquiera que sea la situación real en que se encuentre; su permanencia en el empleo siempre quedará sujeta al triunfo o al fracaso del grupo político al que pertenezca y carecerá de garantías, incluso constitucionales, pese a cualquier acreditación respecto de la naturaleza de sus servicios.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA



GARZA ANCIRA, César, "Problemática total de la huelga", *Isegoria*, Monterrey, México, año 1, núm. 1, junio de 1979, pp. 47-59.

En breves capítulos el autor nos ofrece una serie de situaciones específicas sobre problemas que para él presenta el derecho de huelga en nuestro país, con cuya regulación no está totalmente de acuerdo por considerar que no se ajusta al principio universal de la suspensión legal y temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores en contra de una empresa o establecimiento, o bien de un patrón individualmente considerado, ya que adolece de las fallas que se enuncian a continuación. Las objeciones que nos presenta son sugestivas; van dirigidas a posibles planteamientos de reforma, sólo que las presenta en función de situaciones particulares que en estricto rigor científico resultan difíciles de aceptar si atendemos a la estructura de nuestra legislación. De cualquier modo, interesa conocer estos puntos de vista porque representan una nueva manera de interpretar las disposiciones respecto de la huelga.

1. Analiza en primer término este aspecto: la ausencia en nuestra Ley Federal del Trabajo de la huelga que pudieran plantear los trabajadores de un oficio o una especialidad. Nótese que por la fecha de publicación del artículo del licenciado Garza Ancira no podía tener en mente la suspensión de labores que llevaron a cabo los mecánicos de la Compañía Mexicana de Aviación durante los primeros meses de 1981, por lo que su previsión abarcó una cuestión que recientemente ha sido muy debatida al haberse negado a estos trabajadores el registro de la agrupación que formaron.

A su modo de ver, carece de fundamento la pretensión de que para los fines de la huelga haya de tomarse en cuenta a la mayoría de los trabajadores; sostiene que pueden existir huelgas parciales y de especialidades aunque ello no opere por ahora en nuestro medio de trabajo, pues conforme su criterio cualquier coalición está facultada para intentar tal planteamiento. Su posición es correcta, sólo que no hace mención a la circunstancia de que para los efectos de la huelga los sindicatos de trabajadores son coaliciones permanentes y tienen el derecho de plantear una suspensión temporal de labores con sólo ajustarse a las prescripciones legales. Además, toda coalición, aunque integre o no un sindicato o forme parte de varios sindicatos o sea parte correspondiente a un oficio o especialidad dentro de una empresa o establecimiento, tiene facultad para intentar este derecho, desde luego que sin prejuzgar sobre los resultados que obtenga. Revisense al respecto los artículos 440 y 441 de nuestra Ley laboral.

2. En otro capítulo se refiere al hecho de que los trabajadores de confianza no pueden declarar una huelga. Estima que ello se deduce de lo que señala el artículo 183 de la Ley Federal del Trabajo, el cual dispone

que estos trabajadores, si bien es cierto conservan derechos por lo que ve a condiciones de trabajo (artículo 184), no pueden formar parte siquiera de los sindicatos de los demás trabajadores, ni son tomados en consideración en los recuentos que se efectúan para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni pueden ser representantes de los trabajadores en los organismos que éstos integren.

Cita al respecto las disposiciones correlativas, los artículos 461 y 462 de la Ley, pero olvida un análisis congruente de lo establecido en el artículo 9º en el cual ha quedado definida la categoría de trabajador de confianza. En efecto, en dicha disposición legal se expresa que no es la designación de un puesto lo que ha de determinar la naturaleza del contrato de trabajo que firma el empleado de confianza, sino que son las actividades objetivas que desempeña las que habrán de determinar esa naturaleza. El propio artículo las fija y dice que son las de dirección, las de inspección, las de vigilancia y las de fiscalización, siempre que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. No es por tanto un capricho legislativo el que impide la asociación profesional de estos trabajadores, sino la índole de sus funciones.

3. Indica después que el contenido del artículo 453 de la multicitada Ley del Trabajo fija una condición suspensiva que a su juicio no debe entorpecer la tramitación de cualquier procedimiento, aun el de ejecución, de un conflicto individual, si éste no afecta a los bienes de la empresa. El citado artículo textualmente dice: "no podrá ejecutarse, a partir de la notificación (de un emplazamiento a huelga) sentencia alguna, ni practicarse embargo, aseguramiento, diligencia o desahucio, en contra de los bienes de la empresa en que los mismos se encuentren instalados". Considera que aun cuando este artículo constituye al patrón en depositario de la empresa o establecimiento con las atribuciones y responsabilidades inherentes al cargo, no se puede ir más allá de los derechos individuales de trabajadores anteriormente afectados por un patrón y quienes hayan iniciado un juicio antes del emplazamiento a huelga, pues la suspensión de que se habla no puede afectar estos intereses. Así es que interrumpir la ejecución de un laudo por este motivo resulta para él una actitud deleznable y antijurídica.

Agrega que la subsistencia de un conflicto de huelga no constituye un obstáculo de técnica jurídica que vede el camino para tal ejecución, sobre todo cuando se condena al patrón al pago de salarios retenidos, de horas extras o de otras prestaciones ya causadas en favor del trabajador. Cita el amparo directo 1344/73 promovido por Alfonso R. Treviño y otros, en el que el juzgador expresó que un laudo condenatorio constituye una resolución de igual jerarquía que la que tiene la suspensión antes indicada en

una huelga, por lo que no se puede hablar del interés colectivo sobre el individual al pretenderse impedir la ejecución del referido laudo. Refuerza este criterio con otras resoluciones de tribunales colegiados de circuito. A nuestro modo de ver, el problema no está en la interpretación de la norma, sino en la posibilidad de su actualización.

4. Otro aspecto que se le hace incompatible en la práctica jurídica es la condena al pago de salarios caídos en favor exclusivo de los trabajadores huelguistas, beneficio que no se otorga a quienes hicieron reclamaciones particulares antes de plantearse el movimiento. Tal situación representa, a su juicio,

una absurda sumisión de las minorías a las mayorías, como obligación de aceptar las decisiones tomadas por estas últimas y en el carácter colectivo que ellas revisten, con relación a las cuales la persona como tal se siente constreñida a cumplirlas. Es justamente ese sacrificio la pérdida del sustento y el riesgo de su pérdida, lo que enaltece el gesto del trabajador y lo que le da al hecho una fuerza psicológica y moral indiscutible.

Razón por la cual le parece pertinente rebatir esas determinaciones.

5. Le parece también injusto que se impida solicitar la nulidad del convenio que haya puesto fin a una huelga si algunos trabajadores están en contra de ese convenio. Refiere la negativa de la autoridad a admitir cualquier incidente legal de esta naturaleza y la remisión de los mismos al procedimiento común de los que corresponden a los casos de huelga existente o inexistente. Todo en función de la desprotección en que para él están las minorías que no se ciñen a los lineamientos políticos sindicales.

6. Finalmente el autor plantea la tesis de que las actuales disposiciones concernientes a la obligación patronal de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, deben ser también motivo de huelga. Basa su argumentación en estas premisas: *a)* que tanto el derecho al trabajo como el derecho a la seguridad social sustentan su base en el principio de que el trabajo no es una mercancía sino la actividad del hombre dirigida a la creación de toda clase de bienes y valores y su meta es la justicia social; *b)* que todo hombre tiene derecho a una oportunidad efectiva de trabajar; en estas condiciones, el derecho al trabajo representa una unidad indisoluble, y *c)* que el artículo 123 constitucional es la base de nuestra política social; el trabajador representa en su contexto el factor humano de la producción y en esa virtud lo ampara y lo hace sujeto de tal política social. De acuerdo a estas premisas, estima que tanto las condiciones individuales y colectivas de trabajo, como las políticas de salario, empleo, vivienda, capacitación y formación profesional, etcétera, forman un todo armonioso y, en consecuencia, si la capacitación y el adiestramiento han sido

elevados a la categoría de garantía constitucional, debe exigirse el cumplimiento de esta obligación patronal y su falta ha de ser objeto legal de huelga, pues tal posición se contempla en lo señalado en las fracciones XIII, XVI y XVII del citado artículo 123 constitucional.

Aunque no compartimos este criterio, nos parece sugestiva la tesis ya que se pretende con su enunciación ampliar los objetivos de la huelga a otros campos de las relaciones laborales. Sólo que el autor delimita su posición jurídica al enfocarla hacia el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo que atañe al incumplimiento del contrato colectivo. Dentro de su marco será posible el planteamiento de un conflicto de huelga pero en la forma legal establecida, sin que ello implique crear nuevas figuras jurídicas. Así es que, podemos no participar del criterio del licenciado Garza Ancira, pero es indudable que los aspectos que toca en su estudio ameritan meditación y la posibilidad de encauzarlos hacia nuevos planteamientos legislativos.

SANTIAGO BARAJAS MONTES DE OCA

GONZÁLEZ PADILLA, Bonifacio, "Relación laboral y afiliación", *Boletín informativo de seguridad social*, México, año III, núm. 13, enero-febrero, 1980, pp. 7-18.

Superadas las ideas de previsión popular y política de fomento se reforma, en el año de 1929, la fracción XXX del artículo 123 constitucional, creándose la Ley del Seguro Social, a cuyas disposiciones se les atribuyó el carácter de normas de orden público. Dentro de este contexto, en opinión del autor, deben ser considerados como sujetos de aseguramiento todas aquellas personas que se encuentren vinculadas en virtud de una relación de trabajo, la que supone, necesariamente, una prestación subordinada de servicios por cuenta ajena, mediante el pago de un salario.

La aplicación del concepto de subordinación a los casos de frontera que se encuentran comprendidos entre los linderos del derecho del trabajo y los de la libre prestación de los servicios (trabajo autónomo o por cuenta propia), dificulta con frecuencia el poder determinar claramente a quién corresponde, en calidad de patrón o de empresa, la obligación de afiliar a los trabajadores, cuyos servicios se utilizan, al Instituto Mexicano del Seguro Social; obligación laboral que nace *ex lege* desde el momento en el que la relación de trabajo da principio.

A juicio del autor, como consecuencia del carácter administrativo de la afiliación, si el trabajador que no ha sido afiliado durante el término fijado

para su inscripción llegara a sufrir un riesgo de trabajo (accidente o enfermedad profesional), el patrón será responsable por el pago de la indemnización que corresponda, así como de todas las consecuencias que pudieran producirse. Por otra parte, el derecho de los trabajadores para cobrar las diferentes coberturas a que hubiere lugar, podrá ser exigible a partir del instante en el que la relación de trabajo se hubiere generado.

Cabe aclarar que las diversas contingencias de las relaciones de trabajo repercuten necesariamente sobre la afiliación, toda vez que, como ya quedó asentado, el deber de la empresa de afiliar al personal nace directamente del vínculo laboral.

La suspensión de la relación de trabajo no implica, bajo ningún concepto, su extinción, puesto que lo que ocurre en realidad es la interrupción temporal de sus efectos, por lo que, al continuar la relación, la afiliación también subsiste, no justificándose en tal caso la presentación del aviso de baja ante el IMSS. Al disolverse la relación laboral, ya sea por rescisión o por terminación, la baja no opera automáticamente, debiéndose interponer en ambos casos ante el Instituto, en atención a que su eficacia se tendrá por iniciada a partir del momento de su presentación.

Por otra parte, si bien es cierto que el autor se refiere de manera preferente al estudio del régimen de los trabajos ordinarios, no excluye, sin embargo, el régimen de los trabajos eventuales.

Analiza, finalmente, la situación de aquellas personas que, habiendo pagado regularmente sus cotizaciones con la esperanza de constituir un capital que pudiera ampararlas para disfrutar de una vida decorosa en el futuro, tuvieron que abandonar sus empleos antes de haberse cumplido el término establecido para el disfrute del derecho a la jubilación.

El presente ensayo constituye un esfuerzo dentro del gran número de investigaciones interesadas en determinar la naturaleza, alcances e interrelaciones de ese complejo sector de fenómenos sociales, comprendido dentro de la esfera colindante entre el derecho del trabajo y el de la seguridad social.

HÉCTOR SANTOS AZUELA

DE GRAZIA, Raffaele, "El trabajo clandestino: un problema de actualidad", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 99, núm. 4, octubre-diciembre, 1980, pp. 469-485.

En un estudio comparativo sobre los principales países industrializados con economía de mercado, el autor analiza la existencia de un fenómeno que él mismo califica como proteico y complejo, conocido indiferentemente como

economía "invisible", "paralela", "sumergida", o "subterránea", cimentada en el trabajo que, por escapar a todo control del Estado, se denomina como "clandestino".

Tanto en los medios informativos como en las investigaciones especializadas se han descubierto en los últimos años, en países como Suiza, Francia, Italia, República Federal de Alemania, Bélgica, Japón, etcétera, numerosos talleres ocultos donde se utilizan y explotan los servicios de trabajadores extranjeros que carecen del permiso de trabajo respectivo.

Los trabajos revisten las modalidades más caprichosas y variadas, que van de la actividad individual más simple hasta la formación de auténticas empresas y redes clandestinas, perfectamente organizadas y prósperas.

Consciente de la importancia del problema y de las dificultades para determinar cualitativa y cuantitativamente su realidad y perspectivas, el autor, fundamentándose en diversas encuestas y estudios realizados durante los últimos diez años, analiza el trabajo clandestino en sus dimensiones numérica y económica, dentro de algunos países como Estados Unidos, Canadá, España, Francia, Italia, República Federal de Alemania y Reino Unido. Dentro de este marco analiza también las particularidades del trabajo única actividad y la práctica del pluriempleo.

Estudia los motivos y causas, es decir, las razones objetivas y subjetivas que han determinado el desarrollo de esta práctica, mencionando, entre otras, las siguientes: el gravoso régimen fiscal de las empresas; la inadecuada organización del mercado de trabajo; la ineficacia de los servicios, tanto público como privado, en materia de empleo; la insuficiencia de los salarios y de las pensiones de jubilación y desempleo; la progresividad excesiva del impuesto sobre la renta; el tedio y la monotonía de los servicios; el control insuficiente del Estado sobre la realidad y condición de los empleos, etcétera. Examina, también, las consecuencias que el trabajo clandestino puede producir sobre los individuos, los organismos socioeconómicos, así como la colectividad entera, tratando de determinar sus repercusiones positivas y negativas. Señala que estas últimas han logrado concentrar el interés de los especialistas por lo que se refiere, particularmente, a la disminución de los fondos del Estado y al deterioro de las instituciones sociales.

Sin dejar de reconocer que su estudio se limita a los principales países europeos, con algunas reflexiones sobre los Estados Unidos y Japón, situación explicable en virtud de la pobreza de la información existente, agravada por la propia clandestinidad del problema, el autor analiza, sin embargo, las soluciones más importantes utilizadas por los diversos estados, organizaciones sindicales, doctrina especializada, organismos internacionales y la propia opinión pública.

En sus consideraciones finales, enfatiza De Grazia que el trabajo clandestino constituye un fenómeno complejo, de graves consecuencias, aún inexplorado en su real dimensión, causas y repercusiones. En muchos países representa un fenómeno de sociedad que amerita la consideración más seria para poder determinar el tipo de civilización ideal que pretende disfrutarse.

HÉCTOR SANTOS AZUELA

HIRSCHBERG, Lotar, "Osservazioni sulla sentenza della Corte Costituzionale Tedesca in tema di cogestione", *Rivista di Diritto del lavoro*, Milán, año XXXI, núm. 2-3, abril-septiembre de 1979, pp. 348-369.

En el presente trabajo el autor analiza la sentencia de la Corte Constitucional alemana de 1º de marzo de 1979, sobre la cogestión a nivel de empresa, regulada en la ley de 1976, y que constituye una de las cuestiones más controvertidas de la experiencia jurídico-laboral germánica. Para determinar el sentido y alcances de la sentencia, Hirschberg estudia, dentro de un cuadro unitario, los tres niveles básicos en que los trabajadores influyen dentro del sistema de las relaciones colectivas: el contrato colectivo de trabajo, la representación de los trabajadores a nivel de empresa y la cogestión.

Sin dejar de reconocer que la inquietud obrera por participar en los órganos sociales de la empresa es en realidad reciente, el autor analiza la evolución de la cogestión paritaria en diferentes momentos históricos de la experiencia laboral alemana, hasta llegar al reconocimiento del principio de democracia económica en la ley alemana de 1976. Abundando en estas reflexiones, se estudia el nuevo modelo de cogestión, considerando en especial los actuales mecanismos de participación de los trabajadores en el manejo de la empresa, y sin dejar de advertir la intención que apuntó el legislador, de garantizar una cuasi paridad de los factores de la producción dentro del consejo de administración.

Posteriormente, el autor hace una relación de las principales controversias sobre la constitucionalidad de la ley del 76: por una parte, la impugnación presentada por los sectores de empresa ante la Corte Constitucional, denunciando la alteración del equilibrio entre las partes sociales, con el propósito de favorecer al sector de los trabajadores y, por la otra, la inconformidad de las organizaciones sindicales obreras, que consideraron dicha actitud como agresiva y desleal.

Ya concretamente, estudiando el sentido de la sentencia en cuestión, se-

ñala el autor que aun aceptando el supuesto de que la ley del 76 hubiera creado un modelo de participación no paritario, la Corte Constitucional se abstiene de insinuar, siquiera, nuevos derroteros a la evolución legislativa, y no apunta criterio alguno, respecto a futuras reglamentaciones de la cogestión, con mayor espíritu de paridad. La exigencia de resolver, precisamente, sobre la paridad sustancial de las relaciones de empresa, hace prevalecer una antinomia a lo largo de toda la sentencia: la antítesis función social y titularidad personal de los derechos fundamentales. El verificar si la ley del 76 generó una situación de paridad o bien alteró el equilibrio social, obligó a reflexionar sobre la incidencia de la misma en la realidad económica y social de Alemania, de suyo, bastante compleja. La Corte se pronunció en el sentido de que no le es factible determinar la medida en que la ley sobre cogestión, con su peculiar contenido normativo, podría repercutir en el futuro de las relaciones industriales; en tal virtud, se abstuvo de conocer las cuestiones de oportunidad política que el legislador pudiera haber tomado en consideración.

Para Hirschberg, si bien es cierto que en esta ocasión la Corte resolvió con propiedad el adoptar esta postura abstencionista, las consecuencias de la ley deberán analizarse con todo rigor y, en todo caso, siguiendo a Messen, jamás deberá olvidarse que "el auténtico vencedor en el proceso, donde la ley de cogestión se ha sometido al juicio de constitucionalidad, ha sido el propio sistema político de Alemania Federal". Simultáneamente, también vence la Comunidad Económica Europea, pues la Corte Constitucional abrió las puertas a la formación de una sociedad por acciones europea, caracterizada por la presencia de una representación paritaria de trabajadores y patrones dentro del consejo de administración.

Héctor SANTOS AZUELA

LUTTRINGER, Jean Marie y PASQUIER, Bernard, "Licencia pagada de estudios en cinco países europeos", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, volumen 99, núm. 3, julio-septiembre, 1980, pp. 345-363.

En el Convenio número 140 de la Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado el año de 1974, se estableció el principio de la licencia pagada de estudios de los trabajadores, ya sea que la enseñanza la reciban dentro o fuera de la empresa. Tal beneficio es considerado como un derecho individual que se les concede para seguir en sus horarios laborales estudios libremente elegidos, sin perder su estabilidad en el empleo. Desde luego tales estudios son ajenos a los que pudieran corresponder a un programa de capacitación y adiestramiento, ya que, como se



está expresando, se trata de satisfacer un interés personal en vista a un mejoramiento cultural de la persona. El principio ha sido asentado ya en muchos contratos colectivos en los cuales se han establecido cláusulas para permitir a un cierto número de trabajadores miembros del sindicato contratante percibir becas a cargo del empresario para realizar en planteles de enseñanza media o superior, estudios técnicos o profesionales. En el presente trabajo analizaremos la forma en que cinco países europeos han resuelto la aplicación de la expresada convención.

Inician los profesores Luttringer y Pasquier su análisis con el examen de algunas leyes de los estados de la República Federal Alemana: Baja Sajonia, Hamburgo, Bremen y Hesse, en los que se ha puesto en vigor esta legislación especial. Aún no se registra una legislación nacional respecto de la materia. En dichos estados todos los trabajadores gozan de tal derecho sin excepción, siendo Hesse la única entidad que concede la licencia sólo a trabajadores menores de veinticinco años. Los periodos de aprendizaje son cortos: dos o tres semanas cada año y tienen en el fondo fines socio-políticos, pues los cursos los organiza el Instituto de Ciencias Económicas y Sociales sostenido por la Confederación de Sindicatos Alemanes, que es una de las más fuertes y numerosas de Alemania Federal (dos millones ochocientos mil trabajadores afiliados, y doscientos cuatro convenios colectivos celebrados con igual número de empresas). La mayor parte de los empresarios conceden ya licencia con pago de salarios mediante la presentación de los certificados de asistencia a un curso; un número menor cubre solamente una parte proporcional de los salarios y son relativamente pocos los que conceden únicamente permiso para faltar a las labores mientras el trabajador asiste al curso.

En Bélgica, desde la Ley del 10 de abril de 1973, se concede a trabajadores que siguen cursos de promoción social el derecho de ausentarse del trabajo, siempre que sean menores de cuarenta años. Originalmente la concesión se limitaba a aquellas personas que realizaban estudios técnicos o profesionales, pero en la actualidad el beneficio se ha extendido a cursos de carácter económico, social o cultural. La duración de la licencia pagada depende del nivel de formación que pretenda adquirir el trabajador, variando desde aquellos casos en los que se le permite ausentarse un determinado número de horas durante la jornada de trabajo para asistir a un curso determinado o bien se le otorgan otra clase de facilidades, pero no la licencia para faltar a las labores mientras dura el curso. En este país los estudios los financia el Estado y son gratuitos para los beneficiarios; la remuneración de los trabajadores se la distribuyen por igual los patronos y el Ministerio de Empleo y Trabajo, pudiendo extenderse el pago hasta el

límite de 28,000 francos belgas por jornada diaria. Esta cuota denominada "crédito de horas" en los convenios colectivos, se toma de un fondo constituido con el 0.05% de las remuneraciones totales de los trabajadores y otro porcentaje igual aportado por los patronos.

Francia había aceptado, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, que se consignara en los contratos la obligación de los empleadores de permitir a sus trabajadores seguir un curso de formación técnica o profesional bajo determinadas condiciones, obligándoles asimismo a destinar a este propósito un 1.1% de la tasa salarial y a un adiestramiento permanente; pero en 1971 la Ley número 71-575 promulgada el 16 de julio de ese año, estableció la formación profesional continua en el marco de la educación permanente, sin mengua de que en las empresas que ya tuvieran organizados sus propios cursos se continuare esta formación en los términos de los acuerdos obrero-patronales ya signados. Los autores expresan que el segundo sistema no ha tenido un éxito total, porque, por ejemplo, en el año de 1977 sólo seiscientos mil trabajadores se beneficiaron en los términos de esta ley, y más de un millón setecientas mil personas adquirieron formación dentro de las mismas empresas.

En 1978 se publicó una nueva ley para conceder a los trabajadores una orientación cultural y social de su preferencia y no estrictamente de formación técnica o profesional, distinta totalmente a la organizada por las empresas. Conforme a las disposiciones de esta ley, el trabajador puede ausentarse del empleo con pago de salarios, bajo ciertos requisitos, sin exceder de tres meses el curso que adopte. Es, según puede verse, una situación similar a la que contempla nuestra legislación bajo el sistema de becas a los trabajadores. La distinción estriba en que es el Estado el que aprueba los cursos, porque si éstos exceden de los tres meses, el gobierno cubre los salarios hasta por un año y en casos de excepción hasta que se finalicen con éxito los estudios que realice el trabajador. Actualmente, los cursos financiados por el Estado, que duran entre seis meses y un año, son para la formación profesional de los obreros o empleados con exclusividad. Existen además otros tipos de licencias: las llamadas de *educación obrera* para jóvenes militantes de un sindicato; la denominada *cadre-jeunesse* para directivos sindicales y la licencia de *enseñanza libre*, sin salario, para aquellos trabajadores que desean hacer una carrera profesional sin perder sus derechos laborales; todo esto como resultado de una eficaz política de empleo para especialidades.

La experiencia italiana, por el contrario, ha sido a través de los contratos colectivos de trabajo. En 1973 el Sindicato Nacional de Trabajadores Metalúrgicos obtuvo del grupo patronal propietario de los talleres y fábricas

cas del ramo la concesión de licencias con pago de salario, para cierto número de trabajadores que deseaban hacer estudios especializados. El ejemplo cundió y en cinco años (1973 a 1977) los sindicatos de las industrias química, textil, editorial, hulera, del calzado, de la alimentación y de la agricultura, han celebrado convenios similares que han beneficiado, según estadísticas del último año mencionado, a cerca de cien mil trabajadores. Desde luego, cabe advertir que el plan educativo es muy modesto y no tiene los alcances del que se encuentra vigente en Francia o Bélgica, porque la licencia pagada de estudios comprende sólo un lapso de ciento cincuenta horas que el trabajador puede distribuir trabajando parte de la jornada o concurriendo a cursos intensivos a base de un promedio de veinte horas semanales de clase, en los que emplee de siete a ocho semanas. En los últimos años este límite se ha ampliado a doscientas cincuenta horas de enseñanza directa.

Por otra parte, la asistencia a tales cursos ha sido muy limitada: sólo un 2% del total de trabajadores de una empresa puede aspirar a tal beneficio y siempre que se trate de empresas con más de cien trabajadores. Además, se le ha presentado a las autoridades el problema de que, para ciertos cursos, no se ha completado el número mínimo de estudiantes-obreros de una especialidad; debido a esta circunstancia, ha sido necesario admitir en ellos a trabajadores marginales, o bien a personas que carecen de empleo y hasta amas de casa; estos últimos con interés de que al adquirir una especialización acreditada oficialmente pueden ser incorporadas a las empresas, en caso de existir vacantes.

Finalmente, en Suecia se conoció hasta 1970, como derecho de los trabajadores protegidos por una convención colectiva, el obtener licencia para ausentarse del trabajo y aplicar a una capacitación de su preferencia, con base en lo que institucionalmente se ha denominado *democracia industrial*, o sea la posibilidad que ha de otorgarse a cualquier trabajador de mejorar sus conocimientos en materia de economía, gestión, condiciones y organización del trabajo. Por consiguiente, la licencia de formación puede ser de carácter profesional, general, cultural o político. La única condición restrictiva lo es la antigüedad, que debe ser mayor de un año en el empleo. Estas licencias eran sin pago de salario antes de 1970, pero a partir de este año y con posterioridad por disposición legal (diciembre de 1975) se garantiza al trabajador el mantenimiento de su empleo con una remuneración equivalente a la que tenga en el momento de disfrutar la licencia. Sin embargo, la compensación financiera no abarca el importe total del salario sino un porcentaje que se toma en forma proporcional de la masa salarial que impone el Estado y el cual se distribuye de acuerdo al número de beneficiarios y a la extensión de los cursos que se pretenden.

De hecho, el pago equivale a una beca y la selección de los trabajadores la hacen las agrupaciones sindicales dando preferencia a quienes tienen ciertas calificaciones en el trabajo, a quienes por razón de su horario no pueden asistir a cursos nocturnos o de enseñanza abierta, y a quienes ya hayan iniciado cursos por otros medios.

¿Qué características comunes se encuentran en estas disposiciones legales? Los autores señalan las siguientes: en primer lugar, los objetivos perseguidos con estas licencias, que son: *a)* mejorar las condiciones de vida de los trabajadores; *b)* facilitarles una segunda oportunidad educativa y social, y *c)* establecer una estrategia social de beneficio colectivo a largo plazo. En segundo término, estudiar diversas modalidades de organización de la licencia de estudios; por una parte, las de aquellos países en los que únicamente, a través de las convenciones colectivas, los trabajadores han obtenido el beneficio; por la otra, los países en los que ha sido la legislación la que ha impuesto la obligación de permitir la licencia pagada de estudios a los empleados y obreros que pretenden mejorar sus conocimientos profesionales, técnicos, socioeconómicos o simplemente culturales. En estos últimos casos, el legislador de hecho ha subordinado su acción a la negociación previa de un acuerdo interprofesional de los copartícipes sociales. Agregan que respecto a muchas cuestiones, sólo se plantean lineamientos generales y se deja a la discusión obrero-patronal la solución definitiva del sistema que se pretenda adoptar por los sindicatos y que puedan aceptar los patronos. En lo único que se ha obtenido éxito es en el hecho de dejar en libertad al trabajador para elegir la clase de estudios que desee seguir, que es, repetimos, lo que aleja este sistema de la capacitación y adiestramiento impuesto actualmente por nuestra legislación.

Por último, tendríamos las condiciones de acceso a la licencia pagada de estudios. Algunos países imponen la condición de la edad como ya hemos visto; otros cierta antigüedad; varios la estiman como un derecho individual; los más la hacen derivar del derecho colectivo del trabajo; pero todos han limitado la duración de los cursos y en lo que corresponde al financiamiento, en algunos casos específicos el empresario cubre totalmente el salario del trabajador mientras éste realiza los estudios que se haya propuesto; pero en los demás, o bien el Estado cubre una parte, o se ha creado un fondo mixto compuesto por aportaciones iguales del gobierno y los propios empresarios, de cuyo fondo se toman las cantidades necesarias para cubrir al trabajador el importe de su salario mientras asiste al curso. La novedad estriba en la circunstancia de que la persona que presta un servicio y tiene empeño en mejorar sus conocimientos o su posición dentro de la empresa en que lo presta ya no requiere hacerlo en horarios nocturnos, ni tampoco se le obliga a solicitar una licencia sin goce de sueldo

para lograr estos objetivos; existe ahora la obligación patronal de concederle un tiempo límite con pago, como un derecho derivado de la relación de trabajo.

Lo curioso de este fenómeno, según lo anotan los autores, es que, del total de los trabajadores que en los cinco países europeos estudiados han gozado de este beneficio, un 75% han realizado estudios para el perfeccionamiento de los puestos que desempeñan; sólo un 15% lo hace en aplicación de otras profesiones, y el 10% ha utilizado el tiempo concedido para estudiar cuestiones sociales, estudiar arte y mejorar su cultura general, o para realizar estudios en una rama de su preferencia.

La conclusión a que llegan los profesores Luttringer y Pasquier es que la licencia pagada de estudios es una institución marginal dentro del campo de la formación de adultos que son quienes menos la aprovechan, y podrá convertirse con el tiempo en instrumento de formación profesional en una sociedad en evolución. Para el éxito de esta función tendrá que disponerse de bases institucionales más sólidas, pues la licencia breve incita a la formación profesional, pero únicamente la licencia prolongada para esa real formación profesional equivale a un derecho, desde luego que con apoyo en merecimientos personales. Además, mientras no se establezcan fondos de gestión autónoma, paritaria o tripartita que permitan costear los gastos que demande la educación integral de los trabajadores, las acciones puestas en vigor son buenos propósitos a seguir, pero no resuelven el problema.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

Ricci, Maurizio, "Industria chimica privata: sviluppo industriale, politica del sindacato ed evoluzione dei contenuti della contrattazione collettiva in Italia", *La contrattazione collettiva in Italia, 1945-1977*, Bari, Italia, Ed. Cacucci. 1978, pp. 57-110.

Dentro de los sectores productivos industriales, la industria química en Italia, por sus características tan peculiares y complejas, es una de las ramas que mayores dificultades presenta para poder clasificar las diversas secciones que integran su estructura. No obstante, el autor la subdivide en industria química primaria y secundaria, con fundamento en el estudio de su perspectiva histórica, desde los inicios del presente siglo hasta 1970, reflexionando de manera particular en las tendencias y alternativas del sector, después de 1945, en 1950 y durante el periodo comprendido entre 1958 y 1967.

Dentro de la premisa histórica, Ricci analiza el llamado "Plan Químico Nacional", aprobado en 1971, y sus repercusiones dentro del movimiento

sindical italiano, por lo que toca, fundamentalmente, al "Convenio Nacional sobre Industria Química y Desarrollo Económico", celebrado en Bari, del 4 al 6 de febrero de 1971. Abundando en el estudio de la contratación colectiva dentro del sector de la industria química privada, el autor analiza su evolución durante las décadas de los años 50 y 60, concentrando sus consideraciones en el clausulado contractual más importante, como por ejemplo, el relativo a los niveles salariales, la jornada de trabajo, el régimen escalafonario, las medidas de higiene y seguridad en los centros de trabajo, así como los derechos sindicales.

El periodo de los años 50 y 60 se caracterizó por la lucha de las federaciones sindicales para promover las reivindicaciones salariales, ya fuera mediante mecanismos de acción directa, o bien, refleja. Ciertamente, se alcanzaron entonces, para los trabajadores de la industria química privada, los niveles de retribución media más elevada, hasta entonces.

Respecto a las características de la contratación colectiva en este sector, dentro del periodo del otoño cálido (*autunno caldo* 1968) a la crisis económica presente, señala Ricci que la revisión de la contratación colectiva a nivel nacional de 1969 se celebró sobre condiciones políticas, económicas y sociales bastante prometedoras: bajos porcentajes de desocupación y un consistente desarrollo de la contratación colectiva a niveles de empresa; la formación de una nueva clase obrera, mucho más concientizada y un importante juego político del movimiento sindical italiano.

Las condiciones para la revisión del contrato colectivo en 1972 son, por el contrario, sustancialmente diversas a las del 69: un marco político basado en un gobierno de centro derecha; un marco económico caracterizado por la rescisión, y un marco social en el que proliferaron millares de despidos y múltiples cierres de fábricas. Dentro de esta perspectiva económica, el autor analiza las revisiones de las contrataciones colectivas del sector de referencia durante los años de 1973, 1975 y 1976.

Según Ricci, el desarrollo de la industria química privada italiana y la evolución de sus convenciones sindicales no siguieron un proceso regular u homogéneo, así como tampoco las instituciones contractuales más importantes, dentro del periodo 1945-1977, prosiguieron una línea ascendente, registrando más bien repetidos altibajos.

Por el contrario, en contraste con las demás estipulaciones del contrato colectivo, los derechos sindicales registran, en las revisiones periódicas sensibles e importantes modificaciones que consolidan la presencia de las organizaciones profesionales en la empresa y abren grandes perspectivas a su acción articulada.

Héctor SANTOS AZUELA

SERVAIS, Jean Michel, "Libertad sindical; inviolabilidad de los locales, la correspondencia y las conversaciones de los sindicatos", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 99, núm. 2, abril-junio, 1980, pp. 87-125.

La Organización Internacional del Trabajo ha otorgado desde su fundación una particular atención a la libertad sindical; varios convenios y recomendaciones han sido aprobados respecto de esta materia y existe incluso un Comité de Libertad Sindical, constituido por miembros del Consejo de Administración, que en forma permanente interviene en la solución de problemas que presentan cuando se procede al allanamiento de los locales sin orden judicial, o cuando hay intervención telefónica o censura postal; hechos que se producen a pesar de existir eficaces legislaciones que salvaguardan estas garantías sociales. El artículo que se comenta examina los métodos puestos en práctica por la OIT para evitar, en lo posible, estas violaciones, que van en contra de las normas adoptadas por sus estados-miembros. A continuación los analizaremos en forma breve:

1. *El allanamiento*. Los casos más frecuentes que se han denunciado y que el Comité ha procurado aclarar son los relativos al ataque de los locales sindicales, a las oficinas de un periódico sindical o al domicilio particular de algún miembro del sindicato quejoso. Agentes de la seguridad nacional, en algunos países se han presentado en la sede de una organización obrera para incautarse de sus registros, documentos de contabilidad, expedientes o correspondencia; en ocasiones lo han hecho provistos de un mandamiento judicial, pero la mayor parte de las acciones relativas ha sido sin llenar este requisito. El Comité, en tales casos, sólo ha podido actuar de la manera siguiente: ha requerido a los gobiernos para que si va a procederse a un allanamiento, se solicite previamente un mandato judicial y se garantice la imparcialidad de las autoridades al llevar a cabo un procedimiento de incautación de bienes o correspondencia. Los gobiernos ante los cuales se ha presentado la reclamación, por regla general han manifestado, al pretender justificar su conducta, que las medidas adoptadas han derivado de la situación política del momento, ya sea porque la actuación de los sindicatos se ha caracterizado por la realización de acciones subversivas o porque se ha comprobado sus estrechos contactos con grupos que se encuentran en abierta posición sediciosa.

El Comité, al insistir en el respeto de los principios contenidos en las constituciones de dichos países, ha invitado a sus gobiernos a restablecer el funcionamiento normal de las organizaciones sindicales. Ha expresado al mismo tiempo que éstas no pueden, por su parte, reclamar un derecho de inmunidad frente a la ley, sobre todo cuando se demostró que los locales sindicales habían servido de refugio a los autores de un atentado, o cuan-

do se encontró en ellos material explosivo, bombas o armas y parque; pero rechazó con energía el que algunos allanamientos se tomen como pretexto para intimidar a los trabajadores o crear un clima de inseguridad hasta el punto de provocar en los afiliados cualquier temor a fin de que se abstengan de concurrir a los locales sindicales.

2. *Clausura de los locales sindicales.* Esta medida equivale a prohibir toda actividad social a los sindicatos de un país. El Comité ha indicado a los estados en que tales hechos han tenido lugar, que de proceder una clausura, se otorguen a los miembros de la agrupación obrera las garantías del procedimiento judicial que por lo general está establecido en sus legislaciones. Algunos gobiernos han alegado haberse visto forzados a proceder en forma irregular debido a que los sindicatos, de manera notoria, se han desviado de los fines para los cuales se constituyeron y por cuyo motivo se les reconoció personalidad jurídica, dedicándose a diversas actividades de franca provocación, unos mediante el ataque a las vías de comunicación y otros conspirando en contra de la seguridad nacional.

En una de las quejas, sin embargo, el sindicato querellante indicó al Comité que tres de sus dirigentes habían sido detenidos y procesados por haber iniciado una huelga en contra de determinada compañía minera, acompañada tal actitud de actos de violencia en contra de los trabajadores, delito reprimido por el código penal del país. Además, se clausuró el local sindical sin ofrecer ninguna explicación legal justificable. Solicitada la aclaración pertinente se manifestó por el gobierno respectivo, que ello lo permitía su legislación por representar un ilícito determinada conducta obrera, y que por lo que correspondía a la clausura, ésta procedía por haber sido necesario aclarar la comisión de hechos delictuosos. Admitió que durante el periodo de instrucción de la causa se mantuvo el local cerrado hasta concluir las actuaciones judiciales, devolviéndolo con posterioridad a los afectados. El Comité pidió y obtuvo la modificación de la ley y con base en ello promovió la firma de un aceptable contrato colectivo que permitía esperar que las relaciones laborales fuesen más armoniosas en lo futuro e impidieran la paralización del trabajo en esa empresa.

3. *Ocupación de los locales sindicales.* Se ha denunciado también la ocupación de los locales sindicales por la policía o por el ejército, quedando la agrupación obrera bajo el control oficial, a veces por lapsos prolongados. Estas ocupaciones han tenido lugar cuando se han presentado violentos movimientos de huelga o cuando han chocado grupos de trabajadores con las fuerzas del orden, alegándose, como se expresó antes, el carácter anárquico de los sindicatos. Ha resultado necesario, tratándose de tales intervenciones, que un representante del director general de la Oficina Internacional del Trabajo visite el país cuyo régimen afecta la vida interna de



las organizaciones de trabajadores, para que observe estos fenómenos y busque un arreglo con las autoridades, sin lesión para ninguna de las partes. El éxito ha acompañado estas gestiones en la mayor parte de las intervenciones directas efectuadas por el Comité de Libertad Sindical.

4. *Incautación de bienes.* Con menor frecuencia las quejas recibidas atañen a la incautación de bienes propiedad de los sindicatos. Los casos han tenido lugar, por regla general, cuando ha tomado posesión del gobierno un nuevo régimen o grupo político, que ha ejercido represalias en esta forma contra organizaciones que no se manifestaron a favor de sus principios e ideas. Normalizada la situación política del país, se han restituido los bienes incautados y las propias agrupaciones así lo han informado al Comité.

5. *Vigilancia.* Ocasiones existen en que la policía ejerce vigilancia en torno al local de un sindicato. Las situaciones que se han presentado son de doble sentido. Aclaremos. Una federación nacional de trabajadores, por ejemplo, solicitó al Comité hiciera una gestión oficial ante su gobierno, para que fuerzas policiales otorgaran protección a altos representantes de organizaciones invitadas a un evento especial. En este caso el Comité actuó en pro de la vigencia del domicilio sindical e incluso de los locales donde tuvieron lugar las juntas. Pero lo frecuente es el caso contrario, o sea, que los sindicatos cuando tienen fuerza política o gremial dentro de un país, generalmente quedan sujetos a vigilancia de sus centros de actividad, bien para prevenir algún movimiento político, evitar una manifestación no autorizada o cuidar el desarrollo de una reunión. Los sindicatos han defendido su derecho a celebrar reuniones públicas sin necesidad de autorización o notificación a la autoridad y sin la intervención de representantes de ésta, por constituir tales acciones un ataque a la libertad sindical. Pero en algunos países el poder público se reserva el derecho a grabar los debates de una asamblea e incluso el de intervenir en los discursos que se pronuncian; en otros intervienen de plano en las reuniones o simplemente las prohíben.

Multitud de situaciones de tal índole han sido planteadas a la OIT y el Comité ha sugerido a los gobiernos respectivos la conveniencia de respetar las determinaciones de la Asamblea de dicho órgano internacional en el sentido de evitar este tipo de intervenciones por ser contrarias a los principios de libertad sindical aceptadas por los estados miembros. En algunos casos se han formulado sugerencias por representantes del director general de la Oficina, para que los gobiernos planteen ante sus órganos legislativos el establecimiento de normas que protejan y garanticen estas libertades. En otros se han ofrecido consultas previas para actuar en determinado sentido, por el *sustratum* político que dichas medidas pudieran contener.

6. *Violación de la correspondencia.* Algunas agrupaciones han elevado quejas porque agentes de la autoridad pública interceptan su correspondencia. Esas acciones resultan las más difíciles de descubrir y más aún de probar, pero los casos en que esto ha sido posible el Comité ha solicitado explicaciones oficiales y, aunque se han negado, en algún caso el gobierno del país inculcado ha acreditado ante la OIT la necesidad de tal proceder porque ciertas cartas o mensajes dirigidos a representantes de un sindicato abordaban auténticas incitaciones a la preparación de un movimiento revolucionario.

7. *Intervención de conversaciones telefónicas.* El autor del artículo expresa que, tratándose de este ilícito, los gobiernos han acreditado, respecto de querellas presentadas, que la intervención ha sido con anuencia de otras agrupaciones sindicales, y presenta estos ejemplos: en la Columbia Británica, Canadá, los empleados de una fábrica afiliados a determinado sindicato formularon solicitud para interceptar los teléfonos de una central obrera, al tener conocimiento de que ésta, en ocasión de un congreso que iba a celebrarse, estaba procurando, por medios ilegales, la adhesión de varios trabajadores de su agrupación. Con ese motivo contrataron los servicios de un detective privado, quien instaló en un hotel de Vancouver, donde iba a tener lugar la reunión, un sistema de escucha. Al ser descubierto el dispositivo, la actitud del sindicato de fábrica aludido causó indignación general y ello provocó la queja presentada ante la OIT. El gobierno provincial demostró que no se trataba de una intervención oficial sino privada, y que en el caso el sindicato afectado tenía expedita la vía legal para demandar a la agrupación antagonica por la vía civil o penal, la conducta lesiva en que había incurrido.

En Francia, la Confederación General del Trabajo denunció que un patrono hizo instalar en su fábrica un sistema de escucha; el hecho fue probado pero el Ministerio del Trabajo alegó su incapacidad para intervenir legal u oficialmente, aparte de que opinó que de conformidad con la legislación francesa ello no constituía propiamente un delito sino una forma *sui generis* de control del trabajo. En cambio, en Austria, se demostró por parte de un sindicato que un sistema similar había sido instalado por un patrono, pero en su local sindical, el cual le permitía escuchar las conversaciones telefónicas de sus directivos y agremiados. El asunto dio motivo a importantes decisiones jurídicas de la Oficina de Conciliación Laboral de la Corte Administrativa austriaca e inclusive el asunto llegó al conocimiento de la Corte Constitucional, órgano judicial que declaró que la instalación de aparatos de escucha de cualquier índole y en cualquier lugar era contraria al derecho constitucional por tratarse de un método de vigilancia que atenta contra la dignidad humana.

El profesor Servais, analizando estos problemas, llega a las siguientes conclusiones: las legislaciones nacionales, en su mayoría, ofrecen importantes garantías para la protección del domicilio y el secreto de las comunicaciones; desde luego, no tratan en forma específica el derecho de los sindicatos a la inviolabilidad de sus locales o correspondencia, pero en casi todos los países se sancionan penalmente estos ilícitos. Claro que existen límites inevitables como ocurre con los casos de investigación judicial o cuando es buscado el autor de algún delito; o los de suspensión de garantías en circunstancias excepcionales, que van desde la defensa de la seguridad y el orden público, hasta los del tráfico de drogas o el fraude fiscal.

En materia internacional se han celebrado varios tratados, entre ellos el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por las Naciones Unidas el año de 1966, que consagra el principio de la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia; o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que otorga igual garantía. Finalmente, el Convenio número 87 de la OIT estipula que las organizaciones de trabajadores y empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos con absoluta libertad y pueden elegir a sus representantes; organizar su administración y actividades; así como formular sus programas de acción sin ninguna intervención oficial. Las autoridades están obligadas a abstenerse de ejercer cualquier acción que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal; la legislación nacional no debe menoscabar las garantías previstas por este convenio.

En 1970 la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció con mayor amplitud estos derechos, porque se basan en el respeto a las libertades civiles enumeradas en la Declaración de Derechos Humanos, pues de no existir tales libertades civiles el concepto de derechos sindicales carecería totalmente de sentido. Es más, se ha propuesto que, de ser posible, esta protección sea mejorada en el ámbito nacional.

El anterior examen nos lleva a la consideración particular de que, si bien es cierto que el Comité de Libertad Sindical ha tenido problemas para una correcta aplicación de los principios enunciados, ello ha sido debido a una aplicación deficiente o abusiva de la legislación nacional y no a la falta de disposiciones que consagren estas garantías. Algunos países, efectivamente, carecen de ellas o las contempla su legislación en forma distinta, y a tal circunstancia se deben las violaciones denunciadas, pero por fortuna la OIT con insistencia ha sugerido llenar las deficiencias o lagunas existentes, a efecto de lograr el imperio de las normas constitucionales, que en todos los pueblos libres consagran tan elementales derechos.

SUMMERS, Clyde W., "Worker Participation in the U.S. and West Germany: A Comparative Study from an American Perspective", *The American Journal of Comparative Law*, Berkeley, California, vol. xxviii, núm. 3, verano de 1980, pp. 367-392.

Ciertamente es difícil, como expresa Summers en las líneas iniciales, aplicar mecanismos comparativos en el ámbito doctrinal del derecho del trabajo. Se corre el riesgo de hacer análisis que estén desligados de los contextos institucional y social de las comunidades nacionales seleccionadas; máxime si, como es común, encontramos marcadas variantes en la contratación colectiva, en las formas de representación obrera y en la actuación de las dependencias gubernamentales; valores todos ellos enmarcados en un proceso político propio. Pero la utilidad compensa con creces los riesgos: se obtiene una comprensión más amplia de las instituciones nacionales al contemplarlas desde otra perspectiva.

Para delinear las similitudes y diferencias entre los mecanismos de participación obrera en Estados Unidos y la Alemania Federal, Summers parte de cinco interrogantes muy útiles: 1. ¿A qué nivel de decisión se produce la participación de los trabajadores cuando son afectados sus intereses laborales? 2. ¿A través de qué tipo de representantes se produce la participación obrera? 3. ¿Qué tan amplia es realmente, en cuanto a número, la representación obrera? 4. ¿Qué tan amplia es la esfera de acción de los representados, es decir, tienen éstos realmente voz? 5. ¿Qué influencia real tiene la voz obrera en las decisiones que se toman en su nombre?

Para medir los alcances de la influencia que la voz de los obreros de ambos países tiene en las decisiones que asumen sus representantes, el autor establece cuatro niveles: el gubernamental, ya sea a través de un proceso político eleccionario o participando directamente en órganos oficiales; el industrial, a través de la negociación colectiva; en la empresa, mediante la ocupación de puestos de supervisión o puestos directivos; y en la fábrica o taller distribuyendo las tareas del grupo de trabajo.

Por ejemplo, mientras en los Estados Unidos un escaso número de miembros de las uniones participa en elecciones para integrar las legislaturas locales o el Congreso General, en la República Federal de Alemania la *Deutscher Gewerkschaftsbund* (Federación Alemana del Trabajo), a través de la llamada *Konzertierte Aktion*, participa en decisiones fundamentales sobre políticas de empleo, salariales, de crecimiento económico e inversiones sociales. En el movimiento obrero alemán encontramos una gran unificación, una alta centralización a nivel federal y, sobre todo, una gran unidad ideológica; en Estados Unidos se piensa en la discusión y negocia-

ción colectivas como el mejor medio de conquista obrera, es más, las uniones nacionales, y en ocasiones hasta las locales, tienen su propia política salarial en un plano de abierta confrontación.

Los trabajadores alemanes tienen una gran influencia en la designación de los directores ejecutivos, en la determinación de las ganancias y en la toma de decisiones trascendentales para la empresa como es la aplicación de los fondos. Los estadounidenses creen más en la negociación colectiva que en la "redistribución de asientos en el Consejo de Administración o en la *suite* de un ejecutivo". La fragmentación de los contratos colectivos lo dice todo: encontramos cerca de doscientos mil, que cubren a veintitrés millones de trabajadores, obteniéndose un porcentaje de un pacto colectivo por cada ciento quince trabajadores.

Como consecuencia de lo anterior, en Estados Unidos los acuerdos colectivos siempre se producen entre un patrón y una organización laboral perfectamente individualizados; más aún, en el caso de que se requieran precisiones bilaterales a nivel de fábrica, planta o taller, será la agrupación laboral titular-representante de los intereses colectivos, a través de sus células locales, la que pacte lo posible. En la República Federal Alemana encontramos variantes de consideración: además de la negociación colectiva global conducida por la organización detentadora del interés profesional mayoritario, tenemos una serie de medidas adoptadas por los llamados "comités de fábrica", entes con gran injerencia del empleador que adoptan medidas a nivel de planta o taller en forma complementaria, pero en ocasiones también desvinculada, de los lineamientos bilaterales de mayores alcances. Estos comités son vistos en Alemania como parte de la empresa y como un medio de defensa paralela de los mismos intereses. El patrón estadounidense, en cambio, bloquea la acción de los sindicatos hasta donde le es posible: acusa de "comunistas", de ajenos al movimiento obrero o bien de caciques sindicales a los líderes; prohíbe la circulación de propaganda en la fábrica; amenaza con despidos a quienes apoyen la acción de las organizaciones profesionales; dice que nunca pactará con tal o cual agrupación, que trasladará la planta a otro sitio si la unión sindical "equis" logra sus propósitos, etcétera.

Un valor entendido en los Estados Unidos es que algunas materias no pueden ser comprendidas en la negociación y son de reserva obligada para la dirección empresarial. El eterno desacuerdo entre ésta y los sindicatos es provocado por la difícil delimitación de esa zona exclusiva; sin embargo, la representación obrera no pretende propiamente una mayor voz en las decisiones de dirección, sino que busca los mayores beneficios para los agrumiados, entendiendo al contrato colectivo y las pláticas precedentes como un inmejorable proceso de confrontación.

Con respecto a lo anterior, Summers hace dos interesantes observaciones. En Estados Unidos la participación obrera se produce sólo a través de la agrupación sindical; en Alemania el sector obrero se introduce en las áreas más sensibles de dirección por medio de los comités de empresa, con el beneplácito patronal. Pero esta anuencia no es gratuita; al aceptar el papel de estas entidades internas, los empleadores germanos encuentran un insuperable mecanismo para restringir la actuación de las uniones sindicales a nivel de fábrica.

Concluye Summers afirmando que según el eco que la voz de los obreros encuentre en las organizaciones representativas, así será el impacto producido en las decisiones que a nivel de industria o de empresa se concertan en ambos países. Por último, habla de los efectos que la burocratización, la aristocracia y la corrupción producen en las agrupaciones obreras, rematando con un interesante análisis de las similitudes y diferencias entre los comités de fábrica alemanes y las uniones laborales locales de los Estados Unidos.

Braulio RAMÍREZ REYNOSO

## HISTORIA DEL DERECHO

BERMÚDEZ AZNAR, Agustín, "La abogacía de pobres en Indias", *Anuario de historia del derecho español*, Madrid, t. L, 1980, pp. 1039-1054.

Para hablar de los abogados de pobres en las colonias españolas, el autor sitúa previamente el antecedente de tan noble institución en el derecho castellano.

Dentro de la justicia para pobres, apunta algunos principios como el de la brevedad de plazos, exenciones sobre costas judiciales, el régimen financiero y su financiamiento, pero sobre todo el patrocinio legal gratuito.

Posteriormente regresa a los antecedentes castellanos medievales, como se habla de la abogacía de pobres en diversos fueros municipales y en el Fuero Juzgo, muchas veces costeados por los propios ayuntamientos. Seguidamente ocurrió lo mismo con los tribunales superiores, a través de la figura del procurador de pobres.

El profesor Bermúdez nos cuenta de las circunstancias que deberían concurrir en la persona que quería sujetarse al beneficio de pobreza de la designación de los abogados de pobres y sus obligaciones, todo ello referido a las Indias.

A nuestro modo de ver, se trata más bien de un trabajo ligero que no coincide con el enorme aparato crítico con que acompaña el mismo (lo