

PRINCIPIOS Y REGLAS DE LA LIBERTAD SINDICAL EN IBEROAMÉRICA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Organización de los sindicatos*. III. *Personalidad jurídica*. IV. *Los diversos grados del intervencionismo estatal*. V. *Funcionamiento de los sindicatos*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

La selva normativa latinoamericana en materia de libertad y autonomía sindicales obliga a penetrar en ella, protegido contra el espanto; armado frente a la diferencia notable entre el discurso y la práctica; un sombrero amplio para evitar calores demagógicos y un buen diccionario del castellano para entender las sutilezas del lenguaje. Si a esto se le agrega cierta cultura histórica sobre el nacimiento y desarrollo de las naciones latinoamericanas y, sobre todo, experiencias personales, el resultado puede ser interesante.

Una primera aproximación pone de manifiesto que Latino América (en lo sucesivo LA) padece de una grave enfermedad de vocación reglamentaria, habitualmente asociada a formas manifiestas o escondidas (en el fondo da lo mismo) de autoritarismo de hecho. Quizá responde esa tendencia a la idea de que el derecho social que se reglamenta es un derecho social que se pierde. Y de lo que se trata, en el fondo, es precisamente que se pierda.

Hay, por supuesto, notables excepciones, como es el caso del Uruguay que ha resuelto el problema convirtiendo en leyes internas los Convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a lo que Américo Pla le atribuye no un origen racional, sino de pura experiencia: los antecedentes anarquistas del movimiento sindical y la inexistencia de un movimiento sindical fuerte, unido al partido de gobierno.¹

En términos generales, en los países del área existen disposiciones constitucionales que consignan la libertad sindical, aunque de dife-

¹ Véase Pla Rodríguez *et al.*, *Los sindicatos en Iberoamérica*, Lima, AELE, 1988, pp. 369-370.

rentes maneras: Argentina (artículo 14 bis), Bolivia (artículo 159), Brasil (artículo 8), Costa Rica (artículo 60), Cuba (artículo 53), Chile (artículo 19-19, que supedita la sindicación a la forma que señale la ley), Ecuador (artículo 19-3, también relativo sólo a un derecho de asociación y de reunión con fines pacíficos), Guatemala (artículo 102-q), Haití (artículo 26), Honduras (artículos 78, que proclama la libertad general de asociación y de reunión, y 128-14), México (artículo 123-A-XVI), Nicaragua (artículo 87), Panamá (artículo 64), Paraguay (artículo 109), Perú (artículo 51), República Dominicana (artículo 8-11-a), El Salvador (artículo 47), Uruguay (artículo 57) y Venezuela (artículo 91).

Las formas de reconocimiento son diversas. En algunos países como Ecuador y Guatemala sólo se regula la libertad de asociación, en tanto que en los demás así se refieren al derecho de asociación profesional. En el Brasil, la Constitución de 1988 resulta un tanto desbocada en el tratamiento de la materia sindical (artículo 8), que reglamenta mucho más de lo que reconoce y, por lo tanto, limita al establecer la prohibición de que haya más de un sindicato representativo de una sola categoría profesional; al ordenar el descuento obligado de cuotas, tratándose de sindicatos profesionales; al indicar que es obligatoria la participación de los sindicatos en las negociaciones colectivas, y al prohibir el despido del representante sindical desde su candidatura, y hasta un año después de concluir su función, salvo que hubiere incurrido en causa grave.

En algunos casos, México particularmente, la declaración constitucional genérica: "Tanto los obreros, como los empresarios, tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera", no se confirma en la Ley Federal del Trabajo (LFT) que levanta todo tipo de obstáculos para la formación, registro y funcionamiento de los sindicatos.

En otros casos, como ocurre en Colombia y Panamá, desde la Constitución se condiciona la personalidad jurídica de los sindicatos a que se cumplan determinados trámites y se obtengan los debidos reconocimientos públicos.

En general, en LA se integra un sindicalismo dependiente, subordinado a decisiones políticas. Quizá por esa razón, adicionada a otras muchas, los sindicatos son en este momento aparatos desgastados, muchas veces con desprestigios ganados en buena lid corporativa (México) y, en el mejor de los casos, débiles de toda debilidad, frente a las presiones del neoliberalismo y a las políticas de ajuste, de las que muchas veces acaban por aceptar no en calidad de víctimas sino de asociados al sistema.

No obstante, hay optimismos que destacar hasta cierto punto. Walter Barelli, experto sindical brasileño, pone de manifiesto la renovación del sindicalismo en su país, que pasaría por la incorporación de trabajadores profesionales: médicos, economistas, abogados, ingenieros y no sólo los bancarios, tradicionalmente una categoría combativa. Pero, además, se trataría de un sindicalismo nuevo, joven, con dirigentes de poco más de veinte años, que han desplazado a los dirigentes viejos.²

Quizá es más expresivo Pedro Munguía, quien a nombre de la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) señala, con conocimiento de causas, cuáles son los desafíos que encaran y que amenazan su existencia misma, los sindicatos de la región:

las mutaciones socioculturales; la degradación del trabajo humano; la extrema debilidad organizativa; la acción con métodos artesanales; la incoherencia entre el discurso y la práctica; la ausencia de efectiva independencia y autonomía; la falta de respuestas ante la nueva clase trabajadora; la falta de un modelo de liberación integral y solidaria; la creciente burocratización y tecnocracia; la falta de credibilidad en la opinión pública; la limitación de los derechos y libertades; el reforzamiento de la estrategia neoliberal; el agravamiento del neocolonialismo sindical.

Pero Pedro Munguía no considera suficientes esas razones de la decadencia sindical y agrega:

un sinnúmero más de situaciones que efectivamente en muchos países tienen postrado al movimiento sindical, en momentos graves en que la ofensiva neoliberal apunta más directamente contra él y la organización de los trabajadores, con nuevas legislaciones que lesionan a los trabajadores y sus organizaciones, donde se resuelven los conflictos por decreto de la autoridad en turno, donde se castiga la honestidad y se premia la corrupción, donde impera el derecho del fuerte sobre el débil y la clase trabajadora, espera impaciente la respuesta de sus organizaciones.³

No obstante, es interesante asomarse a las formas. El problema será que correspondan a realidades eficaces y no a meros conceptos superados por una política conservadora que, lamentablemente, parece que tiene la iniciativa.

2 Barelli, Walter, "La importancia del sindicalismo se define por su acción", en varios, *Encuentro Internacional Sindicalismo y Democracia*, México, T. V., SNTE, 1992, p. 12.

3 Munguía, Pedro, "Situaciones y propuestas en América Latina", *idem*, p. 56.

II. ORGANIZACIÓN DE LOS SINDICATOS

Hay una cierta coincidencia iberoamericana en la formación de los sindicatos, en el sentido de que se presume una libertad formativa no condicionada a autorizaciones previas, pero que en la realidad es exactamente lo contrario. Es interesante, por ello, asomarse a las diferentes etapas de integración de los sindicatos, cuyo estudio pone de manifiesto que sobre la libertad y la autonomía sindicales, presupuestos indispensables, predomina la coerción y la heteronomía.

Parece oportuno dividir este tema en apartados insinuantes:

1. *Formación de los sindicatos*

En esto, como en tantas cosas, no hay que hacer demasiado caso de las palabras. Porque se pueden considerar dos grupos: los que proponen la formación libre, sin autorización previa del Estado, y los que prefieren no aludir a la formación libre, o si acaso, después la someten a condicionamientos legales exigentes. El problema es que tampoco los de supuesta formación libre se forman libremente, aunque esto parezca paradójico. Es, sin duda, el caso de México. Formalmente, pertenecerían al primer grupo Uruguay, Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Venezuela, Cuba, Costa Rica, Ecuador y México.

Sin embargo, las cosas no son tan claras. Uruguay proclama la libertad general de asociación (artículo 39 constitucional), sin hacer referencia a la sindical, y en su artículo 57 se limita a decir que "La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica", aplicando enseguida los convenios 87 y 98 de la OIT.

Argentina, más enfática, consagra en el artículo 14 constitucional "la organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial", regla repetida en el artículo 14 de la Ley 23551 de Asociaciones Sindicales (LAS), pero después les complica la vida a los sindicatos, al establecer una distinción curiosa entre asociaciones sindicales simples y asociaciones sindicales con personería gremial, concepto que encierra una condición de entidad más representativa y, por ende, capaz de convenir colectivamente, lo que no pueden hacer las simples asociaciones sindicales. Esta fórmula se repite en el Brasil, que primero dispone en el artículo 8-I de la Constitución, que la Ley no podrá exigir autorización del Estado para la formación de sindicatos, aunque en la fracción II prohíbe la pluralidad sindical y en el artículo 519 de la Consolidación

de las Leyes de Trabajo (CLT) indica que sólo se otorgará la investidura sindical a la asociación profesional más representativa.

Son partidarios de la libertad formal: Colombia (artículo 353 del Código Sustantivo de Trabajo, CST); Perú (artículos 51 y 61 constitucionales, y artículo 2 del DL de Relaciones Colectivas de Trabajo 25593) y Venezuela; aunque en éste último caso, el artículo 91 constitucional acepta que la ley fije requisitos especiales "con el objeto de asegurar la mejor realización de sus funciones propias y garantizar los derechos de sus miembros".

En Cuba, el artículo 13 de la Ley núm. 49, del Código de Trabajo (CT) no fija limitaciones; en tanto que en Panamá, el artículo 64 constitucional que consagra el derecho de sindicación, faculta al Ejecutivo para admitir o rechazar la inscripción de su sindicato, y de ello depende su personería gremial.

Costa Rica, a su declaración constitucional limitante (artículo 60 que compromete a los sindicatos a "obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales"), incorpora después en el artículo 343 del Código de Trabajo (CT) una declaración rotunda: "Se reconoce a los patronos y a los trabajadores el derecho de formar sindicatos sin autorización previa".

Ecuador (artículo 31-h de la Constitución y artículo 436 del Código de Trabajo, CT) y Guatemala (artículo 209 del Código de Trabajo, CT) se inclinan también por la libertad formal.

México se pronuncia por la libertad formal, al indicar en su actual artículo 123, apartado "A", frac. XVI, que "Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera", concepto que parecería ratificado por el artículo 357 (LFT): "Los trabajadores y los patronos tienen el derecho de constituir sindicatos sin necesidad de autorización previa", pero después se exigen registros y tomas de nota, sin los cuales los sindicatos no pueden actuar, a pesar de contar con personalidad jurídica desde su formación.

El grupo de los que ponen ciertas reservar desde el principio o que, al menos, no son rotundos, lo integran Chile, que prevé constitucionalmente un derecho de sindicarse "en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria" (artículo 19), en tanto que el artículo 197 del Código de Trabajo (CT) permite constituir organizaciones sin autorización previa, "con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de la misma"; República Dominicana, que consagra en el artículo 8, 11-a constitucional, el

principio de que la organización sindical es libre pero la somete a condiciones estatutarias apegadas a los principios consagrados en la Constitución, esto es, forma democrática y objetos estrictamente laborales y pacíficos, principios que reitera el nuevo Código de Trabajo (CT) en sus artículos 317-394; Honduras, que a partir de una declaración romántica de que es de interés público, la constitución legal de las organización sociales "sean sindicatos o cooperativas" (artículo 460 del Código de Trabajo, CT), después acuerda que el interés público implica el control absoluto de los sindicatos, como se desprende de la exigente reglamentación, y Bolivia, que es omisa en cuanto a la exigencia o no exigencia de autorizaciones previas (artículo 120, Ley de Trabajo, LT) pero compromete que una resolución suprema del Poder Ejecutivo sea la que conceda la personería gremial (artículo 124).

2. *Clases de sindicatos*

Una libertad sindical suficiente, permitiría a los sindicatos organizarse bajo las formas que a sus intereses pudiese convenir. Sin embargo, las disposiciones regionales de AL, siguiendo en cierto modo la influencia mexicana, gustan de ponerles nombres y cualidades a las diferentes formas de su organización. En el fondo, una limitación más la libertad sindical.

Lo que ocurre es que en esta materia, las clasificaciones de las leyes suelen ser suficientes, al menos en México lo son, y a nadie le ha parecido importante inventar otras formas de agrupación sindical.

Chile, México, Colombia, Argentina, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Bolivia, Guatemala y República Dominicana aceptan la formación de sindicatos de empresa, denominados en Colombia "de base", expresiones que indistintamente utiliza Honduras.

Con alternativas de nombre diferentes, pero reconociendo en lo esencial la forma gremial, se pronuncian en su favor Venezuela, Brasil y República Dominicana que se refieren a "sindicatos profesionales"; Argentina, que prefiere utilizar los conceptos de misma actividad o mismo oficio, y México, Colombia, Panamá, Guatemala, Costa Rica, Bolivia y Honduras, que de plano se refieren a los sindicatos gremiales.

Admiten los sindicatos de industria: México, Colombia, Venezuela, Panamá, Honduras y Costa Rica. Chile prefiere utilizar otra versión, si bien análoga: sindicatos interempresa que agrupan a trabajadores de, por lo menos, tres empleadores diferentes; Perú, que prefiere denominarlos "de actividad" y República Dominicana.

El sindicato de oficios varios es regulado por México, Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica y Perú.

Venezuela considera una categoría de trabajadores sectoriales "ya sean de comercio, de agricultura o de cualquier otra rama de producción o servicios" (artículo 411-d, Ley Orgánica de Trabajo, LOT), ciertamente relacionada con el concepto de sindicatos de industria.

Brasil y México aceptan una clasificación adicional en función del territorio de su control. En México se les denomina "sindicatos nacionales de industria", con presencia en dos o más entidades federativas (estados y Distrito Federal) y suelen controlar los convenios colectivos en empresas de servicios públicos o de gran importancia estratégica como son la electricidad, energía nuclear, siderurgia, entre otros. En Brasil, su ámbito de intervención puede ser distrital, municipal, intermunicipal, estatal o interestatal. Los últimos corresponderían a los sindicatos de industria mexicanos.

Chile reconoce una categoría de sindicatos de trabajadores transitorios, y con Perú, Brasil y Panamá regula la existencia de sindicatos de trabajadores independientes.

Solamente Cuba, Ecuador y Uruguay (éste último como resultado de la adopción de los Convenios OIT) aceptan la formación de sindicatos de cualquier forma.

Guatemala, con cierta originalidad, reconoce la existencia de sindicatos campesinos y sindicatos urbanos.

3. *Número y condición de los miembros*

En la formación de los sindicatos latinoamericanos aparecen dos requisitos constantes, aunque de diferente dimensión. El primero se refiere al número de trabajadores o empresarios necesarios para la formación de un sindicato. El segundo, a que los trabajadores que intenten la formación, se encuentren en servicio activo (artículo 364, LFT mexicana) o "tengan contrato vigente", según menciona Mario Pasco a propósito del Perú,⁴ aunque la nueva Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, LRCT, obra sustancialmente del propio Pasco (DL 25593 de 26 de junio de 1992), admite en su artículo 6 la organización de trabajadores no dependientes.

El número de afiliados es variable. La clásica exigencia de veinte trabajadores para formar un sindicato obrero o de tres patrones para

⁴ Pasco, Mario, "Los sindicatos en el Perú", en Pla Rodríguez *et al.*, *op. cit.*, p. 289.

formar un sindicato empresarial, que Mario de la Cueva ubica como resultado de la exigencia del Código Penal francés (artículo 291), que tipificaba con ese número el delito de coalición, y del artículo 2 de la Ley francesa de Sindicatos Profesionales de 1884,⁵ es seguida por México y República Dominicana, y parcialmente por Costa Rica y Guatemala, que coinciden en los veinte trabajadores pero exigen cinco patrones.

Ecuador propone quince trabajadores y tres empresarios, en tanto que Honduras exige treinta trabajadores y cinco patrones independientes.

Colombia no fija un número mínimo para la formación de un sindicato obrero, pero sí el número de veinte para el reconocimiento de su personería jurídica. Venezuela cambia de número, según la naturaleza del sindicato: veinte para los sindicatos de empresa; cuarenta para los de industria o sectorial; ciento cincuenta para los regionales o nacionales y cien para los trabajadores independientes.

Argentina, en otra vía, plantea que se debe de probar por el sindicato que cuenta con el veinte por ciento de los trabajadores de la rama que se intenta representar, para lograr la personería gremial. En el Brasil, los sindicatos empresariales deben agrupar, como mínimo, un tercio de los empresarios constituidos legalmente, tanto de manera individual como societaria, y un tercio de los trabajadores que integren la misma categoría, o ejerzan la misma profesión liberal, ya se trate de empleados o de trabajadores o agentes autónomos o de profesión liberal.

En el Perú, se fija el número de veinte trabajadores para la constitución y subsistencia de los sindicatos de empresa, o de cien si son de otra naturaleza (artículo 14, DL 25593). Chile propone veinticinco trabajadores para los sindicatos de empresa que deben representar, por lo menos, el diez por ciento del total, y un mínimo de doscientos cincuenta trabajadores, sin tener en cuenta el porcentaje, en empresas con un número mayor de trabajadores. Para los sindicatos interempresa, se exige un mínimo de setenta y cinco trabajadores.

Cincuenta trabajadores y diez patrones son necesarios en Panamá, para constituir sindicatos obreros o patronales, respectivamente.

Bolivia fija el número de veinte trabajadores cuando se trata de sindicatos gremiales o profesionales y no acepta menos del cincuenta por ciento de los trabajadores de una empresa, tratándose de sindicatos empresariales.

⁵ Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 4a. ed., México, Porrúa, t. II, p. 416.

Ni Cuba ni Uruguay consideran un mínimo, lo que coincide con el espíritu y la letra del Convenio 87.

Que estén los trabajadores en servicio activo (o con contrato vigente) es exigencia de México y Perú en forma expresa e implícita en Argentina, Brasil y Chile, aunque se admitan también sindicatos de trabajadores independientes (Perú). La exigencia de estar en servicio activo, no deja de ser una seria limitación a la libertad sindical, respecto de aquellos trabajadores que prestan servicios fundamentalmente esporádicos, como pueden ser algunos deportistas, músicos, artesanos, etcétera.

Por otra parte, la formación de sindicatos de trabajadores independientes no parece especialmente importante, ya que se supone que no tienen patrones frente a los cuales exigir mejores condiciones de trabajo, y parecería que su organización tendría, sobre todo, como objetivo, la defensa de la libertad de trabajo frente al Estado.

4. *Requisitos formales*

No suelen ser muy complicados los requisitos formales que deben cumplirse para la constitución de un sindicato y, en general, se deberán levantar actas de las asambleas constitutivas, previa acreditación de la publicación oportuna de la convocatoria, con la debida formulación de los estatutos y la comprobación de los procesos electorales para la designación de las directivas.

Constituye habitualmente una condición legal que se solicite el registro del sindicato ante la autoridad, que después examinaremos, y suele ser alrededor de esa condición que se determinen los documentos que deban acompañarse a la solicitud.

Una condición frecuente es que se acompañe un documento que acredite e identifique a los socios fundadores, lo que en México se denomina "padrón de socios". Coinciden en ello Ecuador, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Bolivia, Argentina, Perú y República Dominicana.

Honduras y México piden que se precise el nombre y ubicación de la empresa o empresas en que laboran los solicitantes; y en México, en la práctica de los organismos registradores, se plantea la posibilidad de que para certificar la autenticidad de las relaciones laborales antecedentes, se lleve a cabo una inspección en la empresa a efecto de cotejar sus nóminas con el padrón de socios, lo que no deja de ser una maniobra incómoda porque alerta al empresario

sobre la formación del sindicato, y puede originar represalias o medidas preventivas inconvenientes.

Honduras obliga a informar al inspector de trabajo o, en su defecto, al alcalde, de la formación del sindicato. En Chile, el directorio sindical debe comunicar a la empresa, por escrito, que se ha celebrado la asamblea constitutiva y la nómina del directorio, al día siguiente de su celebración.

República Dominicana exige comprobar la publicación de la convocatoria.

En general, se pide la presentación de documentos auténticos, debidamente firmados o de constancias certificadas, bien por fedatario público, bien por los mismos directivos elegidos.

5. *La mesa directiva*

La integración de las mesas directivas en la legislación latinoamericana es variable, desde la plena libertad uruguaya hasta la muy densa reglamentación chilena. Los tópicos son diferentes: número de miembros, nacionalidad, edad, condiciones de elegibilidad, denominación de los puestos, duración del mandato y onerosidad o gratuidad de los puestos directivos.

Unos cuantos ejemplos:

Argentina fija un número de cinco miembros. Brasil un mínimo de tres y un máximo de siete, con un comité fiscalizador de tres miembros. Chile plantea diversas alternativas: con 25 a 249 afiliados, tres; si fueren de 250 a 999 afiliados, cinco, y siete si pasan de mil. Panamá fija un mínimo de cinco y un máximo de doce, y en Guatemala no puede ser menor de tres ni exceder de nueve.

Exigen la nacionalidad del país: México, Chile, con ciertas excepciones, Guatemala, que obliga a que lo sea de origen, y Bolivia, que exige que sean de nacimiento. Argentina determina que el setenta y cinco por ciento sean de nacionalidad argentina, y en todo caso el secretario general y quien lo sustituya. Venezuela acepta que formen parte de las directivas, extranjeros con más de diez años de residencia en el país, previas las autorizaciones del Ministerio del ramo, lo que constituye una excepción notable.

Respecto de la edad mínima, Brasil y Venezuela la fijan en 18 años; Chile y Bolivia en 21; México en 16, por ser la mayoría de edad laboral, y Panamá y Argentina la mayoría de edad.

Para las condiciones de elegibilidad se combinan diversas exigencias. Argentina dispone que los directivos sindicales no deberán tener

inhibiciones civiles o penales y haber pertenecido a la agrupación desde, por lo menos, dos años antes. Brasil exige que estén en el gozo de sus derechos sindicales, pero podrán ser excluidos los que tengan cuentas pendientes como administrativos, los que hubieren lesionado el patrimonio de cualquier sindicato, los que tuvieren menos de dos años de antigüedad efectiva, etcétera. Chile exige candidatos libres de condenas; saber leer y escribir; no ser afecto a inhabilidades o incompatibilidades constitucionales o legales, tener la antigüedad fijada en los estatutos que no podrá ser inferior a seis meses o de dos años, tratándose de sindicatos de empresa. Bolivia sólo exige saber leer y escribir, ser trabajador de la empresa, no haber sido condenado a pena corporal, ni tener auto de culpa ejecutoriado y haber cumplido o haber quedado legalmente exonerado con el servicio militar obligatorio. Colombia excluye de las directivas a los trabajadores de confianza, y México prohíbe que formen parte de ellas los extranjeros, en tanto que los de confianza, ni siquiera pueden formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores.

La determinación de los nombres de los puestos no preocupa, en general, a los países de la región. Chile y Brasil mencionan a los presidentes, y México a los secretarios general, de organización y de actas, pero no como condición obligatoria.

México no fija duración específica al mandato, lo que provoca presencias más que eternas y muy conocidas. Argentina admite un término de cuatro años con reelección posible. Chile de dos años, también con reelección. Venezuela se somete al plazo estatutario con un límite de tres años. Panamá fija un mínimo de un año y máximo de dos, con cuatro reelecciones posibles, salvo disposición en contrario en el estatuto. República Dominicana un máximo de dos años, con posibilidad de reelección y puede producirse una prórroga automática en caso de que no se reúna la asamblea o no se llegue a un acuerdo.

Respecto a los emolumentos posibles de los miembros de las directivas, solamente en Bolivia se establece la gratitud del puesto.

Con relación a las facultades de las mesas directivas, en general se les atribuye la representación legal del sindicato, salvo disposición contraria de los estatutos (República Dominicana). Brasil permite que se delegue en apoderados especiales esa representación, lo que en México es también posible, no tanto porque así se indique, sino porque es facultad de toda persona jurídico colectiva el hacerlo.

En Cuba, el secretario general de la Central de Trabajadores tiene derecho a participar en las sesiones del Consejo de Ministros y de su Comité Ejecutivo, y su Comité Nacional puede proponer leyes.

En Venezuela, los directivos sindicales pueden representar a trabajadores que no sean miembros del sindicato.

En general, todos los países prevén la elección de los directivos por asambleas en voto directo y secreto.

Es obvio que un sistema tan exigente de condiciones, lo único que logra es poner en manos del Estado, en este caso con la honrosa excepción uruguaya, la calificación de los requisitos, con las consecuencias que es fácil suponer en cuanto a no aceptación de mesas directivas.

III. PERSONALIDAD JURÍDICA

Este es un tema polémico, ya que cualquier solución que no la reconozca a partir de la decisión de los trabajadores de constituir el sindicato, cumpliendo los requisitos formales previstos, sin intervención de la autoridad, chocaría de frente con el artículo 7 del Convenio 87, que prohíbe someterla a condiciones limitantes.

Tiene también importancia la diferencia entre personalidad jurídica y personalidad gremial, claramente establecida en Argentina y Brasil, a la que no son ajenos otros países. Mario Pasco hace una nítida diferencia entre ambas, al afirmar que la personalidad jurídica deriva del simple cumplimiento de las condiciones legales en la formación, en tanto que la personería gremial es "capacidad para representar a la categoría, en forma exclusiva y excluyente, ante los empleadores y la autoridad laboral, sobre todo en materia de contratación colectiva".⁶

En Argentina, la personalidad jurídica se adquiere desde la inscripción, y faculta para representar, a su solicitud, a los trabajadores individualmente considerados, y los intereses colectivos "cuando no hubiere en la misma actividad o categoría asociación con personería gremial" (artículo 23, LAS). La gremial exige la previa inscripción con actuación de por lo menos seis meses; que el sindicato haya afiliado a más del veinte por ciento de los trabajadores que intente representar, y que se le reconozca la condición mayoritaria por la autoridad administrativa (artículo 25, LAS). El reconocimiento de la personería gremial se inscribe en un registro y se publica en el *Boletín Oficial* (artículo 27).

En el Brasil, según indica Wagner D. Giglio, previa la acreditación de la condición mayoritaria, se otorga la personería gremial al sin-

6 Pla Rodríguez *et al.*, *op. cit.*, p. 288.

dicato previamente constituido y registrado por el Ministerio de Trabajo o por las Delegaciones Regionales de Trabajo en los Estados y Territorios, siempre y cuando acredite reunir un tercio, como mínimo, de las empresas legalmente constituidas, tratándose de sindicatos patronales, o un tercio de los que integran la misma categoría o ejerzan la misma profesión liberal, tratándose de trabajadores.⁷ Obviamente se establece que sólo se puede reconocer la personería gremial a un solo sindicato en una misma base territorial dada (artículo 516, CLT). Por ello Giglio sostiene que “el acto de reconocimiento es de naturaleza constitutiva de la personalidad jurídica de derecho público interno”.

En México se produce una situación análoga, en el caso de los sindicatos burocráticos que están sometidos a disposiciones constitucionales y reglamentarias diferentes. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado indica que en cada dependencia sólo podrá haber un sindicato (artículo 68), y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje sólo reconocerá al mayoritario, atribuyéndole con ese reconocimiento la personalidad jurídica. Podría perderla si otro sindicato acredita ser mayoritario.

En los demás países del área no se hace la distinción de manera nítida y se condiciona la personalidad jurídica al registro o inscripción. Es el caso de Chile, Venezuela, Guatemala, República Dominicana, Panamá, Costa Rica (no de manera muy clara, según puede verse del artículo 344, CT), Honduras y Ecuador.

En una carta personal de 13 de noviembre de 1992, Óscar Hernández Álvarez me dice que en Venezuela, el registro del sindicato ante la autoridad laboral le otorga personalidad jurídica (artículo 429, LOT), pero se pregunta si al mismo tiempo adquiere la personalidad civil. Esta es una cuestión claramente resuelta en México, ya que el artículo 25-IV del Código Civil vigente en el DF, le atribuye a los sindicatos personalidad moral.

Bolivia hace depender la personalidad de una resolución suprema que expide el Poder Ejecutivo (artículo 124, LT), y Perú, en el artículo 17 de la LRCT, dice que “El registro es un acto formal, no constitutivo”. Mario Pasco afirma, sin embargo, que “el principio constitucional (artículo 64) es el de que la personería jurídica resulta determinada por la sola inscripción del sindicato, que dependen en todo caso de un acto del Órgano Ejecutivo”.⁸

⁷ *Idem*, p. 69.

⁸ *Idem*, p. 232.

El caso de México es curioso. Se arranca de una afirmación legal rotunda: "Los sindicatos legalmente constituidos son personas morales", dice el artículo 374, LFT; pero en otra región de la ley, muy separada, el artículo 692-IV exige para la acreditación de la representación sindical (como único medio) el oficio de toma de nota de la autoridad registral, lo que deja en manos de esa autoridad (siempre un organismo estatal) la vida práctica de los sindicatos.

Se trata, simplemente, de una manera graciosa de hacer a un lado el Convenio 87 de la OIT, que México ha suscrito (1950) y, por ello mismo, es obligatorio.

IV. LOS DIVERSOS GRADOS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL

El campo sindical es coto de caza del Estado, donde levanta muros insalvables para que ninguna posible víctima de su espíritu cinegético pueda liberarse del control. Pero también el Estado puede variar el calibre de las escopetas que usa y se puede conformar con simples depósitos de los documentos constitutivos (España, por ejemplo) o exigir el registro previo al funcionamiento, o también, sobre el registro, la toma de nota de las directivas y un sinnúmero de requisitos de información complementaria cuyo incumplimiento puede dejar mal parada a cualquier organización.

El acto de registro es evidentemente un acto administrativo aunque en ocasiones quede a cargo de organismos habitualmente jurisdiccionales. Es el caso de México, cuando se trata de sindicatos de registro local que deben otorgar las Juntas de Conciliación y Arbitraje. En materia federal, en cambio, el registro queda a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En los demás países de la región, el registro se otorga, por regla general, por el Ministerio de Trabajo.

En ocasiones, el sindicato debe registrarse en un determinado plazo, como ocurre en Chile, dentro de los quince días siguientes a la constitución, y en otras no se exige plazo alguno (México y Dominicana, por ejemplo), aunque es evidente que sin registro el sindicato no puede actuar.

Puede ocurrir, y quizá sea lo más frecuente, que la autoridad formule observaciones para que se integre de mejor manera la documentación, o que lo niegue o, eventualmente, que guarde un discreto silencio ante la petición.

Sobre el tema de las observaciones, muchas veces injustificadas pero con una clara intención dilatoria, es recomendable un trabajo del investigador mexicano Arturo Alcalde Justiniani, denominado "Obstáculos estatales sobre el derecho de libertad sindical",⁹ que pone de manifiesto de cuántas maneras, casi todas sin fundamento legal alguno, se pueden diferir las soluciones para llegar, al final del camino, al rechazo de la solicitud.

La negativa del registro o de la toma de nota de las nuevas directivas, suele tener remedios procesales, a veces mediante diversas instancias administrativas o, como en el caso de México, a través del juicio de amparo, o juicio de garantías por haber incurrido la autoridad en violación de la ley. La politización del Poder Judicial y su inclinación notoria a servir al sistema político, hace que no sea demasiado efectivo el procedimiento.

El silencio de la autoridad se contesta en algunos países (República Dominicana y México) con el registro automático. El artículo 366, LFT, dispone que si transcurren sesenta días sin respuesta a la petición de registro, los promoventes deberán presentar una nueva solicitud, y si en tres días no es contestada "se tendrá por hecho el registro para todos los efectos legales, quedando obligada la autoridad, dentro de los tres días siguientes, a expedir la constancia respectiva".

El problema es que también la expedición de la constancia respectiva pueda quedar sometida, de hecho, a un plazo *sine die*.

El tema central aquí es el de los efectos del registro. Quizá el ejemplo colombiano es el más notorio. El artículo 364 del CST, atribuye a los sindicatos la persona jurídica "por el solo hecho de su fundación y a partir de la asamblea constitutiva", en tanto que el artículo 372, en una clarísima contradicción, indica que "Ningún sindicato puede actuar como tal, ni ejercer las funciones que la ley y sus respectivos estatutos le señalen, ni ejercitar los derechos que le corresponden, mientras no tenga el reconocimiento de su personería jurídica y sólo durante la vigencia de ese reconocimiento". En República Dominicana, el registro hace adquirir al sindicato la personalidad jurídica (artículo 337, CT).

⁹ Mora, Felipe y Víctor Manuel Reynoso (coords.), *Modernización y legislación laboral en el noroeste de México*, Sonora, México, Fundación Friederich Ebert, 1989, pp. 39 y ss.

V. FUNCIONAMIENTO DE LOS SINDICATOS

Un intento de destacar los aspectos más importantes del funcionamiento de los sindicatos, permite considerar los siguientes temas:

1. *La democracia: asambleas*

No es frecuente que las leyes iberoamericanas se preocupen demasiado del tema de las asambleas, salvo para demostrar una desconfianza experimental que obliga al legislador a decir lo que los estatutos sindicales deberían haber consignado y no consignan normalmente.

Por ello, en algunos casos se detalla su funcionamiento, como ocurre en México, Guatemala, República Dominicana, Perú y Panamá, entre otros.

El tratamiento de las asambleas implica, ciertamente, la afirmación de la democracia sindical, quizá expresada de la mejor de las maneras por Guatemala. El artículo 207 (CT) indica en su primer párrafo que "Los sindicatos se deben regir siempre por los principios democráticos del respeto a la voluntad de las mayorías, del voto secreto y de un voto por persona".

Argentina atribuye en forma exclusiva a las asambleas o a los congresos el fijar los criterios generales de actuación, y considerar los proyectos de convenciones colectivas de trabajo, además de otorgar mandatos a los delegados a congresos de asociaciones de grado superior, y recibir el informe de su desempeño. Las asambleas también fijan el monto de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de los afiliados (artículo 20, LAS).

Brasil regula las ocasiones en que se requiere convocatoria para las asambleas, y celebrarlas con quórum especial, en tanto que Venezuela hace una mínima referencia a ellas, delegando en los estatutos la determinación de su periodicidad y procedimientos para convocarlas. Dominicana es amplia en la reglamentación, ya que fija las atribuciones de las asambleas; establece la necesidad del quórum de, por lo menos, la mitad de los miembros; admite la posibilidad de celebrar asambleas sólo de delegados; reconoce la igualdad de derechos de los asistentes; consagra el voto secreto, requisitos de convocatorias, etcétera.

El CT chileno menciona sumariamente a las asambleas, señalando que pueden ser ordinarias y extraordinarias, dejando para éstas últimas la modificación de los estatutos y la disolución de la organi-

zación, y autorizando su celebración en cualquier sede sindical. No impone requisitos de mayorías especiales ni de quórum.

La LFT mexicana delega en los estatutos la facultad de reglamentar el funcionamiento de las asambleas, pero también prevé los casos en que las directivas se abstienen de convocarlas, facultando a los socios que representen el treinta y tres por ciento del total de los miembros del sindicato, para que soliciten de la directiva la convocatoria, y si no la hace, podrán hacerla ellos mismo. En esa hipótesis deberá asistir, por lo menos, las dos terceras partes del total de los miembros del sindicato o de la sección, en su caso. También se indica que las resoluciones se adaptarán por el 51 por ciento del total de los afiliados (artículo 371-VIII) lo que es una reverencia ante el requisito de democracia.

Panamá permite a las asambleas acordar la expulsión de miembros y la remoción de directivos, y Costa Rica determina en la ley las atribuciones de la asamblea general, lo que incluye la elección anual de la masa directiva; aprobación de estatutos y sus reformas; aprobación definitiva de las convenciones colectivas; fijación de cuotas ordinarias y extraordinarias; declaración de huelgas y paros; fusión con otras organizaciones sindicales; aprobación de presupuestos anuales, etcétera.

Este esquema democrático es, a veces, simple expresión normativa. En la experiencia mexicana de los sindicatos corporativos, la democracia brilla por su ausencia, y han llegado las cosas a tales extremos que ya ni se preocupan, en muchas ocasiones, de las formas. Los sindicatos son feudos, negocios familiares en los que las leyes de la herencia se aplican sin excepción en beneficio de los hijos de los dirigentes.

2. *La representación de los miembros*

Es variable la forma en que las leyes iberoamericanas atribuyen a los sindicatos la representación de sus miembros o, eventualmente, de la colectividad.

En Argentina la ejercen, indistintamente, los delegados de personal, las comisiones internas y los organismos similares, sin perjuicio de la que pueden ejercer las directivas sindicales (artículo 40, LAS).

En Perú, la LRCT está más orientada hacia la representación colectiva o mutualista, e inclusive les otorga la posibilidad de representar a la mayoría absoluta de los trabajadores comprendidos dentro de su ámbito, aunque no se encuentren afiliados, aceptándose tam-

bién una actuación conjunta de los sindicatos, si entre todos representan más de la mitad de los trabajadores.

En Panamá se otorga la representación legal de la organización al secretario general, al presidente o a la persona que, de acuerdo con los estatutos, los sustituya en sus ausencias (artículo 370, CT).

En México y Costa Rica se sigue un sistema equivalente. El artículo 375 (LFT) dispone que los sindicatos representan a sus miembros en la defensa de sus intereses individuales, salvo decisión en contrario de los propios trabajadores, y el artículo 376 también de la ley mexicana, indica que la representación del sindicato la tiene el secretario general o la persona que designe la directiva, salvo disposición estatutaria en contra. En Costa Rica, la representación que ejercen los directivos puede delegarse, y representar el sindicato intereses individuales si los propios interesados lo piden (artículo 347, CT).

3. *Patrimonio sindical y cuotas*

En esta materia, Brasil ocuparía un lugar especialísimo, ya que es detallista en la mayor medida posible. El artículo 545 (CLT) establece la obligación patronal de descontar las cuotas de los salarios y en un capítulo especial ("De la contribución sindical", artículos 578-594) determina su monto, época de pago que debe ser una sola vez al año, y la captación y manejo de las cuotas a través del sistema bancario, entre otras reglas.

Perú recoge la misma regla de que los empleadores se obliguen a efectuar deducciones de los salarios por cuotas sindicales ordinarias y extraordinarias, o para la constitución y fomento de cooperativas formadas por los trabajadores sindicalizados (artículo 28, LRCT).

Panamá sigue un camino semejante en cuanto al manejo de cuotas ordinarias y extraordinarias, e impone la obligación de contribuir, inclusive, a los no afiliados si no están en otro sindicato; determinando también que el importe de las cuotas deba manejarse a través de instituciones bancarias (artículo 377, CT).

En México se autoriza sólo el descuento de cuotas ordinarias (artículo 110-V, LFT), y los sindicatos pueden adquirir los bienes muebles que necesiten, y los inmuebles que se destinen de manera directa e inmediata al objeto de su institución (artículo 374).

Argentina permite que el patrimonio sindical se forme con las cuotas y con contribuciones de solidaridad, esto es, donaciones, legados, aportes y recursos no prohibidos por la ley. Los empleadores

deberán descontar las cuotas, previa decisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que disponga la retención (artículos 37-39, LAS).

Chile también es amplio en la regulación del tema, aunque, al contrario que Argentina, prohíbe que los sindicatos acepten aportes, donaciones, empréstitos y financiamientos de cualquier clase, permitiendo que las cuotas sean recaudadas por los empleadores, debiendo ser depositadas en instituciones bancarias. Se fijan obligaciones de publicar balances anualmente, cuando los sindicatos cuenten con más de doscientos cincuenta afiliados (artículos 244-254, CT).

En Venezuela, el artículo 446 (LOT) permite a los sindicatos descontar por conducto del empleador las cuotas ordinarias y extraordinarias, lo que incluye a trabajadores no asociados, si quedan beneficiados por una convención colectiva. Óscar Hernández Álvarez pone en tela de juicio la procedencia de esa medida, por que estima que se trata de un gravamen confiscatorio del salario (en carta personal ya citada antes).

4. Obligaciones administrativas frente al Estado

En términos generales, los países de la región fijan obligaciones específicas de los sindicatos en cuanto a informar a las autoridades de su membresía, en diversos momentos, y de los cambios a su estructura estatutaria. Quizá el caso más notable es el de la República Dominicana donde los sindicatos están obligados a llevar libros autorizados por jueces municipales en los que se hagan constar las altas y bajas de los miembros, las cuotas cobradas y su aplicación, entre otras cosas (artículo 371, CT). Un sistema parecido tiene Guatemala (artículo 225, CT).

En Uruguay, simplemente se determina que los sindicatos deben respetar la legalidad, muy en la línea del Convenio 87.

5. Tripartismo instrumental. Comisiones

Constituye una práctica general de los países de la región, la formación de comisiones mixtas para la atención de fines sociales y económicos. México, particularmente, ordena por mandato de ley crear algunas de estas comisiones (capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene, determinación de la antigüedad de los trabajadores, reparto de utilidades, etcétera) y otras se crean en los convenios colectivos (su número es infinito, y entre ellas, comisiones para controlar prestaciones sociales, disciplinaria, de escalafón, etcétera).

Argentina también regula su funcionamiento vía convenios colectivos de trabajo. Panamá establece comités de empresa "para los únicos fines de tramitar quejas de los trabajadores y establecer un efectivo sistema de comunicación y entendimiento entre el sindicato y la empresa" (artículo 403-3, CT). Chile no prevé comisiones paritarias, pero sí mecanismos de mediación (artículo 321 y 322) y de arbitraje (artículos 323-336).

6. Medios de acción

Hay una coincidencia general en cuanto a los medios de acción sindical que se traducen, en lo fundamental, en la negociación colectiva y el derecho de huelga, si bien la regulación de la huelga es diferente. Colombia es esencialmente fiscalizadora de los acuerdos de asamblea que decidan la huelga (artículo 444-o, *in fine*) en tanto que México convierte el ejercicio del derecho de huelga en un laberinto normativo, con permanente intervención estatal en los tres periodos de la huelga: prehuelga, huelga estallada y su calificación e imputabilidad del conflicto.

Costa Rica clasifica los medios de acción sindical (artículo 340, CT) entre los que incluye la celebración de convenciones y contratos colectivos; la participación en organismos estatales; participación en la creación, administración y subvención de instituciones, establecimientos u obras sociales de interés común y, en general, "todas aquellas que no estén reñidas con sus fines esenciales ni con las leyes". Guatemala copia, casi al pie de la letra, el mismo artículo de Costa Rica (artículo 214-e).

No suele preverse en los códigos latinoamericanos la participación en mecanismos de concertación social, pero es un hecho cierto que se celebran.

VI. CONCLUSIONES

Ya se dijo al principio que si los derechos sociales se reglamentan, lo más probable es que se pierdan. Esa es, sin duda, la situación iberoamericana en la que predominan las reglas de la ley que suelen desvirtuar las declaraciones excesivamente generosas —o excesivamente optimistas— incluidas en las Constituciones.

Es claro que un exceso en la reglamentación, sólo puede conducir a una de dos situaciones: o los sindicatos se convierten en instru-

mentos del Estado, sin pretensiones de independencia, otorgando un aval permanente y sin límites a lo que el Estado haga (México, de manera notable) o se van por la calle de en medio e intentan funcionar al margen de la ley, con todos los riesgos de represión que eso supone.

En las circunstancias actuales en que el sindicalismo pasa en el mundo entero por una situación de crisis profunda, parecerían atenuarse las rebeldías y el predominio de un cierto sentido de "sálvese el que pueda" y, como se dice en México con sentido popular: "de lo perdido, lo que aparezca", que expresa una especie de conformismo malicioso en busca de tiempos mejores.

Las reformas que se han introducido a las leyes laborales iberoamericanas en los últimos años, no han sido demasiado insistentes en una liberación de las reglas, y parecería que el reglamentarismo sigue siendo enfermedad endémica de muy difícil remedio en la región.

No se puede ser optimista en este momento. Todo parece indicar que en el corto y mediano plazo, las cosas seguirán por el mismo camino tortuoso de controlar las fuerzas sociales. Y si, como evidentemente ocurre, esas fuerzas no parece que se angustien demasiado en buscar cambios, las perspectivas no pueden ser más negativas. Tan negativas como las de los sindicatos en el primer mundo, dicho sea de paso.

Néstor DE BUEN