

2 y 350

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**LA HUELGA EN LOS SERVICIOS
PUBLICOS**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SAMUEL HERNANDEZ DE ALBA

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1989



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Página

INTRODUCCION

CAPITULO I. EL SERVICIO PUBLICO

I.1. CONCEPTO.....	1
I.2. CARACTERISTICAS.....	5
I.3. CONDICIONES DE SU PRESTACION	8
a) Por el Estado.....	9
-Federales.....	10
-Estatales.....	11
-Municipales.....	12
-Organismos autónomos.....	13
b) Por los particulares.....	14
-Concesión.....	15
+Definición.....	15
+Naturaleza jurídica.....	17
+Consecuencias jurídicas.....	19
+Ventajas e inconvenientes.....	21
+Objeto de la concesión.....	23
c) Por empresas de economía mixta.....	24
I.4. OBLIGACION DEL ESTADO DE GARANTIZARLOS.....	26
I.5. ARTICULOS 25, 27 Y 28 CONSTITUCIONALES.....	27
I.6. ACTIVIDADES CONSIDERADAS COMO SERVICIOS PUBLICOS..	31

CAPITULO II. LA HUELGA

II.1. CONCEPTO.....	37
II.2. CARACTERISTICAS.....	43
a) Derecho fundamental de la clase obrera.....	43

b) Medio de equilibrio entre los factores de la producción.....	46
c) Derecho de la mayoría de trabajadores.....	48
d) Objetivo que debe perseguir.....	50
e) Artículo 123 fracción XVIII.....	54
II.3. CONDICIONES PARA SU ESTALLAMIENTO.....	57
II.4. CALIFICACION Y ARBITRAJE.....	62
CAPITULO III. LAS LIMITACIONES A LA HUELGA	
III.1. ARTICULO 923 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.....	73
III.2. REQUISITOS DE LA HUELGA.....	75
a) Concepto de requisito.....	75
b) Naturaleza jurídica de los requisitos.....	75
c) Clasificación de los requisitos.....	76
III.3. LIMITACIONES ESPECIFICAS EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS.....	77
CAPITULO IV.FORMULAS LEGALES DE TUTELA DEL PUBLICO FRENTE A LA HUELGA	
IV.1. LA REQUISA.....	82
a) Concepto.....	82
b) Clases.....	84
c) Características.....	86
d) Elementos.....	87
e) Personal de emergencia.....	90
IV.2. EXPROPIACION.....	90
a) Concepto.....	90
b) Requisitos.....	91

c) Procedimiento expropiatorio.....	91
d) Conservación del servicio público como causa de utilidad pública.....	95
IV.3. OCUPACION TEMPORAL E INTERVENCION ADMINISTRATIVA.	97
CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	107

INTRODUCCION

El hombre desde sus orígenes ha tendido a asociarse para buscar su protección, subsistencia, etc.; es así, que las causas que logran integrar a un grupo son diversas, pero todas se pueden resumir en una sola que es el buscar el bien común.

Estos grupos poco a poco se fueron dividiendo en dos clases principalmente, la dominante y la dominada, lo cual ha traído un conflicto de intereses al querer la clase privilegiada obtener cada día más beneficios a costa de la explotación de los trabajadores y por otro lado estos últimos, han luchado por mejorar sus condiciones de trabajo y no ser un instrumento más del sector en el poder, lo cual no ha sido fácil.

La clase trabajadora para lograr sus objetivos, ha tenido que superar situaciones verdaderamente deplorables, entre ellas sacrificar sus vidas, pero nunca han dejado atrás sus ideales.

La lucha no ha sido en vano, ya que muchos de esos ideales se han convertido en una realidad, el principal de ellos ha sido el haber logrado el Derecho de Huelga, el cual en un principio era considerado por las leyes como un delito, pasando después a ser una situación tolerada, aunque provocaba la rescisión de la relación laboral por incumplimiento del contrato por parte de los trabajadores al no prestar éstos sus servicios; actualmente se encuentra contemplado en nuestra Carta Magna como un derecho colectivo que el Estado reconoce y protege.

Respecto a la huelga se discute sobre su juridicidad,

carácter antisocial o conveniencia, pero continúa desarrollándose y siendo una realidad indiscutible. Este derecho es frecuentemente ejercitado por los trabajadores, lo que trae como consecuencias inevitables el afectar los intereses de los trabajadores como de los patrones, así como a terceros, personas ajenas a la relación laboral, tornándose de mayor relevancia cuando estos terceros afectados son la propia comunidad y el servicio suspendido es uno de los que se ha elevado al carácter de público.

Dentro de las atribuciones del Estado, encontramos el que se otorguen y garanticen las prestaciones de los servicios públicos, por ser indispensables para llevar a cabo una vida en comunidad, las cuales tienen como características fundamentales la regularidad y continuidad en su prestación, ya que de otra manera carecerían de esa naturaleza.

Los trabajadores al servicio de aquellas empresas que ofrecen un servicio público, tienen una gran responsabilidad a su cargo, puesto que su labor no es considerada como un trabajo más, ya que dentro de sus funciones esta el prestar un servicio que es vital para la vida en comunidad.

La huelga en los servicios públicos al ser observada a simple vista parece una figura que contempla dos posiciones totalmente antagonicas, al implicar por un lado la suspensión de labores y por el otro los servicios públicos deben prestarse de una manera regular, continua y permanente, lo cual debe ser garantizado por el Estado para bienestar de toda la ciudadanía.

A este problema se le han dado dos soluciones principalmente, la primera totalmente radical, prohibiendo la huelga en esa clase de servicios, señalando como principal justificación el que los intereses de un grupo de trabajadores no puede anteponerse a los de toda la población. Por otra parte, la segunda solución ha sido el utilizar diferentes formas de intervención con que cuenta el Estado para cumplir sus fines, estas pueden ser: la requisición, la expropiación temporal, la intervención administrativa, etc.: en esta no se veda el derecho de huelga, ya que es ejercitado por los trabajadores al suspender sus labores, pero en ese momento opera otra figura jurídica para asegurar la prestación de ciertos servicios. Este último camino se sigue en México, ya que no se le puede impedir a los trabajadores que una vez cumplidos todos los requisitos legales suspendan las labores para presionar al patrón para acceder a sus peticiones.

Estamos rodeados de servicios públicos, los avances tecnológicos y el mejoramiento en el nivel de vida de la sociedad, han dado lugar a que muchos servicios que antes sólo eran reservados para ciertas clases privilegiadas, puedan ahora ser gozados por la mayoría de los habitantes del país. Pero quienes hacemos uso de ellos, no sabemos nada acerca de los mismos, ya que no nos interesa pensar quienes están detrás de ellos, cuántas horas se invierten, qué problemática tienen, cuál es su verdadero costo, etc., pero exigimos que los servicios públicos no falten, que sean de primerísima calidad, que se extiendan a todas las regiones del país, que nadie por humilde que sea carezca de ellos.

Legislativamente se ha tratado muy poco este tema de tanta importancia social, pero es urgente la creación de leyes que inspiradas en el bien común y no en los intereses políticos del momento, busquen la conciliación de intereses asegurando la prestación de los servicios públicos, así como procurando mejores condiciones de trabajo a aquellos que los prestan.

Con la presente investigación pretendemos dar una idea general sobre el citado problema, por lo cual en el primer capítulo, comenzamos dando un concepto de lo que son los servicios públicos, posteriormente damos sus características, las condiciones de su prestación, ya sea que los preste el Estado o los particulares, también mencionamos cuáles son las obligaciones del Estado de garantizar los servicios públicos, comentamos el artículo 27 y 28 constitucionales para finalizar el primer capítulo describiendo las actividades que son consideradas como servicios públicos.

En el segundo capítulo hacemos un estudio sobre la huelga partiendo de su definición, dando sus características y especificando cuáles son los derechos fundamentales de la clase obrera, el medio de equilibrio entre los factores de la producción, los derechos de la mayoría de trabajadores, el objetivo que deben perseguir, analizando también el artículo 123 fracción XVIII, las condiciones para su estallamiento para terminar con la calificación y el arbitraje.

El tercer capítulo trata las limitaciones que tiene la huelga en nuestro país, analizando el artículo 923 de la Ley Federal del

Trabajo, los requisitos de la huelga, y el concepto de requisito , dando la clasificación de dichos requisitos en materia de servicios publicos.

Para finalizar esta investigación, en el cuarto capítulo se lleva a cabo un analisis de las principales fórmulas legales con que cuenta el Estado, para cumplir con la obligación de garantizar la continuidad y regularidad en la prestación de los servicios públicos.

CAPITULO I

EL SERVICIO PUBLICO

I.1 Concepto.

El concepto de servicio público resulta demasiado complicado, ya que a través de la historia, ha ido evolucionando la idea que de él se tiene además de que se ha tratado de sustituir por otros.

La noción de servicio público tomó relevancia a partir de la famosa "sentencia Blanco", la que se dio en Francia cuando una joven llamada Agnés Blanco fue herida por una vagoneta que circulaba en medio de dos edificios de la fábrica de tabacos de Burdeos; caso que fue planteado por el padre de la joven ante el Tribunal Civil y posteriormente fue planteado al Tribunal de Conflictos para poder dilucidar la competencia, y así que fuera el Tribunal Civil o el Administrativo el que debería conocer la acción indemnizatoria planteada. De lo que resultó competente el administrativo para ese caso. (1)

Lo más interesante es que no era nuevo lo que se había resuelto, ya que una jurisprudencia del Consejo de Estado del 6 de agosto de 1861, ya había fallado en el mismo sentido en el caso Dekeister. (2)

Como podemos ver la noción de servicio público vino a llamar la atención de los tratadistas franceses del Derecho Administrativo a raíz de un problema de competencia. Este problema fue desarrollado por los doctrinarios, ya que, lo nuevo en la "sentencia Blanco", era que como los daños habían sido causados en virtud de la prestación de un servicio público, y viendo la relación que guardaba, debía ser competencia del juez

administrativo, ya que no podría ser el juez civil, quien dirimiera controversias entre particulares, el que resolviera, puesto que un sistema jurídico diferente al civil debía regular la rama de los servicios públicos.

Es la " Escuela del Servicio Publico ", encabezada por León Duguit, Gastón Jèze, René Bonnard y L. Rolland la que basa el Derecho Administrativo en el concepto de servicio publico, basta ver lo que afirma el primero de ellos, " La noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público"(3), además menciona que "el Estado no es una potencia que manda una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes"(4).

Para Duguit el servicio publico es " toda actividad cuya realización deben asegurar, regular y controlar los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social, y ella es de tal naturaleza que no puede realizarse completamente sino con la intervención de la fuerza gubernativa. "(5)

Por su parte Gastón Jèze nos habla de un procedimiento para llevarlo a cabo y de agentes que son los encargados de ejecutarlo al decir que "el servicio público es un procedimiento técnico -y no el único- con el que se satisfacen las necesidades de interés general. Decir que en determinado caso, existe servicio público, significa que los agentes tienen la posibilidad de usar procedimientos del derecho público, de apelar a teorías y a reglas especiales, o sea, a recurrir a un régimen jurídico especial"(6).

Para él la prioridad que se da a los servicios públicos es por el hecho de que tienen que subordinarse los intereses privados a los de la mayoría.

Maurice Hauriou señala que "un servicio público es una organización creada por un ente administrativo en busca de la satisfacción de una necesidad colectiva"(7). Además habla de que los servicios públicos, tienen modificaciones incesantes.

Por otra parte aparece André de Laubadér quien introduce el concepto de interés general al definir al servicio como " toda actividad de una colectividad pública con vista a satisfacer una necesidad de interés general. El elemento esencial en la definición del servicio público está en la noción del interés general, en la necesidad del público que ha de satisfacerse"(8).

Como podemos ver, algunos autores consideran al servicio público como una actividad, otros como una organización y otros toman en cuenta el procedimiento para llevarlo a cabo, principios que conforman el concepto de servicio público, siempre que vayan unidos al de interés general, al que debemos considerar más importante, ya que aunque existan los tres primeros careciendo de este último, de nada serviría que exista una actividad destinada a satisfacer necesidades que no son de interés general, o una organización trabajando para cumplir con necesidades que no son de interés generalizado, lo que sería más ilógico que se creara un procedimiento de derecho público para satisfacer necesidades que no son indispensables para la generalidad de individuos de una colectividad.

Como dijimos al iniciar, este concepto es muy complicado, ya que desde el principio fue mal concebido, ya que no se pueden considerar como servicios públicos todas las actividades que despliega el Estado, pues solo es una parte de las actividades que realiza y muchas veces el Estado sólo supervisa a los particulares siendo estos los que lo prestan, de lo que hablaremos más tarde; es así cuando se quiere orientar hacia otras áreas.

Hay que recordar que cada país tiene una manera de manejar sus problemas socioeconómicos y lo que se aplica perfectamente en un país con tendencias socialistas donde el Estado tendrá pleno control tanto de la regulación, titularidad y ejecución de los servicios públicos, no se puede aplicar en un país con tendencias liberales en donde se quiere que el Estado maneje solamente aquellos servicios públicos que por su naturaleza no son atractivos para la iniciativa privada por no ser lucrativos.

También hay que tomar en cuenta que en un mundo donde la tecnología, la vida social y los deseos están en constante cambio, o como lo menciona Olivera Toro, "la elevación de los ingresos de los sectores económicamente débiles; la colectivización de los satisfactores que antes sólo eran reservados para las clases privilegiadas; el aumento de las necesidades que el Estado tiene que satisfacer por medio de los servicios públicos; la multiplicación de los procedimientos empleados para resolver los problemas colectivos; la reglamentación cada día más minuciosa y penetrante de las empresas privadas por parte del Estado y otros fenómenos similares, han provocado la publicización de cualquier clase de actividad que se estime de utilidad general"(9). Es

imposible dar una definición precisa, por lo que consideramos que el concepto de servicio público debe ser generalizado, tomando en cuenta sólo los aspectos más importantes que lo conforman.

En conclusión estimamos que el servicio público es una actividad realizada por el Estado o por los particulares, con el objeto de satisfacer necesidades de interés general, de una manera continua, regular y permanente.

Es importante citar la conceptualización que dentro de la legislación mexicana se hace de servicio público, la que encontramos de manera más específica en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978, en su artículo 23, el que transcribimos a continuación:

" Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público".

1.2 Características

Pasaremos ahora a enunciar y explicar las características más

importantes a nuestro criterio, para posteriormente mencionar las que se consideran dentro de la jurisprudencia mexicana.

a) Satisfacer una necesidad de interés general: este es el carácter más importante, ya que es lo que les da el calificativo de públicos, y no como algunos autores señalan, diciendo que éste se presenta a partir de que el Estado lo considera así, mediante una ley, con este acto solo lo reconoce por la necesidad que ha llegado a representar para la generalidad de habitantes de un lugar, por tal razón es importante proteger su prestación.

b) Reglamentadas por un sistema jurídico especial, el que será necesario para garantizar su prestación continua y permanente, ya sea por el Estado o por los particulares.

c) Continuidad: esto significa que debe prestarse en forma ininterrumpida, ya que si llegara a detenerse se causaría un grave daño a la colectividad, por tal razón es que se les da una protección especial y se prohíben o limitan las huelgas, los paros o cualquier acto que pretenda interrumpir su funcionamiento o restringirlo. A estas características se unen dos muy importantes que son la oportunidad y la eficacia, como lo menciona Marienhoff(10), esto es que si la prestación es continua será oportuna y eficiente para el caso de que se requiera y en la medida que sea necesario.

La continuidad se divide en absoluta y relativa:

Absoluta.- Se da cuando la necesidad es básica y permanente como sería el caso del drenaje, la electricidad, el agua, etc.

Relativa.- Esta se presenta tan pronto surga la necesidad,

pero esta no permanece todo el tiempo, como seria el caso de los bomberos.

d) Regularidad: esto significa que el servicio siempre debe prestarse de la misma forma, y con cierto ritmo.

e) Igualdad: de los usuarios ante la prestación de un servicio público, se pueden establecer categorias para los usuarios, pero siempre que haya cumplimiento de los requisitos por parte de los usuarios, se les debe prestar el servicio. Incluso dentro del derecho francés se le considera como principio general del derecho como lo afirma Vedel(11), también nos dice que el servicio se puede prestar a los usuarios de dos formas:

1.-" Puramente estatutaria y reglamentaria, en la que todos están sometidos a las mismas reglas en lo que concierne al servicio público"(12), por ejemplo tendríamos el caso del servicio de limpia y recolección de basura.

2.- Contractual, en donde se individualizan las condiciones de su prestación, ya que no se puede dar el mismo trato a aquellas personas que utilizan como materia prima el producto del servicio público, como seria el caso del agua en un baño público, que a las personas que lo utilizan normalmente, aquí es donde se establecen categorías como lo mencionamos anteriormente. Hay que recordar el principio fundamental de la convivencia humana "trato igual a los iguales y desigual a los desiguales", ya que los que tienen un beneficio superior del servicio público obtendrían ventajas si se les tratara igual.

f) Adaptación , deben ser modificables de acuerdo a la

variación de las necesidades de interés general, lo que implica la extinción cuando ya no la haya.

La jurisprudencia mexicana recoge y clasifica estas características de la siguiente manera (13):

1.-Finalidad de satisfacer una necesidad pública, esencial fundamental y de interés general.

2.-La satisfacción de la necesidad que cubre el servicio público, de manera regular, uniforme y continua.

3.-Se requiere de un orden jurídico especial, éste para facilitar la prestación del servicio y que ello sea de manera rápida y cumplida. Principio sustentado primeramente por Jéze al afirmar que esto se justificaba porque "el interés particular, debe ceder ante el interés general". (14)

4.-El servicio puede ser prestado tanto por el Estado como por los particulares, a través de la concesión, a la primera se le conoce como la de "gestión o prestación directa" y a la segunda de "gestión o prestación indirecta".

5.- La prestación del servicio debe ser en todo caso garantizada por el Estado, ya que su interrupción provocaría graves daños y afectación a toda la comunidad.

I.3 Condiciones de su prestación :

La mayoría de los tratadistas no pueden abstenerse de emitir su opinión acerca de quién debe prestar los servicios públicos,

mencionando también las ventajas y desventajas que se presentan dependiendo de quien lo haga. a continuación exponemos lo que a nuestra consideración son las formas en que se presenta la prestación de los servicios públicos dando una explicación a cada una de ellas.

Existen dos sujetos que pueden llevar a cabo la prestación de servicios públicos: el Estado y los particulares, los cuales pueden hacerlo en forma conjunta o separada.

A la prestación que hace el Estado se le llama gestión directa (régie directe), y a la que hacen los particulares se le llama prestación o gestión indirecta, sin olvidar que también se les conoce con el nombre como impropios cuando el Estado no los reconoce como servicios públicos.

A) Por el Estado

Dentro de ésta hay dos formas que se han dado para prestar los servicios públicos que son como lo menciona Jéze, los servicios que para su función participan del patrimonio general del Estado o los que se prestan afectándose ciertos recursos de ese patrimonio, a lo que se le llama específicamente servicio público personificado o "establecimiento público" (15).

Muchas veces el Estado se reserva el monopolio de ciertos servicios por ser estratégicos para el desarrollo económico de ese país.

Jéze menciona que "cuando una necesidad de interés general se satisface por el procedimiento de servicio público ordinariamente

se adscribe a uno de estos cuatro grandes patrimonios generales: el Estado, Departamentos, Municipios o el de las Colonias" (16), ya que la "naturaleza del servicio administrado se da según por quién sean pagados". (17)

Nosotros por tener un régimen federal tomaremos esa clasificación, adecuando a nuestro sistema jurídico constituido por la Federación, los Estados y los Municipios respectivamente, sin olvidar que en cada uno de ellos puede presentarse la forma de " establecimiento público ", forma administrativa a la que nos referiremos al final de este apartado.

-Federales.

Para hablar de los servicios públicos prestados por las autoridades federales, es preciso definir el significado de Federación la cual "es una unión de Estados libres y soberanos en su régimen interior que forman un nuevo ente dotado de poderes y facultades superiores, llamado Estado Federal" (18).

Ahora transcribiremos el artículo 124 Constitucional que a la letra dice:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"

De lo que se entiende que al haber varias esferas de poder dentro de un mismo territorio, es necesario que haya una delimitación entre las áreas de aplicación de este poder, por lo

cual, se limita a la Federación a ejercitar solo las facultades que se le han otorgado expresamente. Esto se da para resolver los problemas que afecten a la generalidad del país.

El artículo 115 en su fracción X hace mención de los convenios de coordinación, los cuales pueden darse en materia de servicios públicos, para su mejor prestación cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario, lo que se puede dar entre la Federación y los Estados y entre estos y los municipios. Lo que da la pauta para que los servicios públicos que no sean necesariamente prestados, por la Federación dentro de su naturaleza de interés nacional, puedan ser prestados por los Estados o Municipios para su mejor desarrollo.

-Estatales:

Los estados pueden administrar y regular todos los servicios públicos que no se reservan por la Constitución General de la República a la Federación según lo señala el artículo 124 de la misma, aquí aunque parece que los Estados tienen plena libertad, no es así, ya que existe otra unidad geográfica que tiene facultades en materia de servicios públicos expresamente otorgadas por la Constitución, aunque cuando fuere necesario deben hacerlo conjuntamente.

Consideramos que las entidades federativas, conservan dentro de su administración aquellos servicios públicos que van de acuerdo con su capacidad para poder administrarlos, ya que los municipios no podrían hacerlo porque son de carácter más general, puesto que dentro de su prestación se abarca a dos o más municipios.

-Municipales :

El poder manejar algunos servicios publicos al Municipio le da ciertas ventajas tanto al gobernante como al gobernado, a los gobernados porque pueden tratar directamente con el Ayuntamiento (organo administrativo del Municipio), algun problema respecto a los servicios publicos y para los gobernantes, porque le representa ingresos al Municipio.

El articulo 115 constitucional menciona especificamente, en su fracción III, aquellos servicios publicos que los Municipios tendran encomendados los cuales son :

- a) Agua potable.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Como podemos ver en el último apartado deja abierta la posibilidad para que se le puedan encomendar más servicios publicos de acuerdo a su situación.

Al final de esta fracción se establece la " asociación de

municipios "(19), para la mejor prestación de los servicios públicos, lo cual debe hacerse con sujeción a la ley.

Así también en la última parte del artículo se habla de los convenios de coordinación los que se pueden dar entre la Federación y los Estados y entre estos y los Municipios para la prestación del servicio público.

Al estudiar la regulación que hace el artículo 115, nos damos cuenta que en materia de servicios públicos se tiende mucho a la cooperación entre las tres esferas de poder, todo para la mejor y eficaz prestación de los servicios públicos.

-Organismos Autonomos

Como mencionamos anteriormente los servicios públicos pueden ser prestados afectándose ciertos recursos del patrimonio general del Estado, para el conjunto de gastos de un servicio público, se da lo que se llama personificación de un servicio público y se da la figura del " Establecimiento Público " como lo llama Jéze.

Aquí el Estado continúa prestando directamente el servicio público, pero crea un organismo con patrimonio propio para que pueda prestarlo. En nuestro país a estos organismos se les conoce como públicos descentralizados, los que además se les otorga otra característica, que consiste en que tengan personalidad jurídica. Estos organismos se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en su artículo 14 menciona entre los objetos que deben perseguir, "la prestación de un servicio público..." (20).

Organismos que pueden ser federales, estatales o municipales,

ya que depende de que el centro de poder maneje ese servicio público, para que pueda por medio de una ley del Congreso Federal o de las legislaturas locales o por Decreto del Ejecutivo Federal o local, según sea el caso de la Federación o de las Entidades Federativas y Municipios.

B) Por los particulares.

En este punto hay que recordar lo que mencionamos al principio, ya que depende del sistema político que predomine en los Estados podrá darse o no la prestación por parte de los particulares, aunque para muchos países como en el nuestro en los que las doctrinas estatistas quedaron atrás y se permite la prestación de algunos de los servicios públicos al sector privado.

Esta prestación debe hacerse cuando "el Estado no está en condiciones de desarrollar o explotar, bien por su incapacidad económica o por que así lo estima útil y conveniente"(21), como lo menciona Ólivera Toro, aunque siempre debe vigilar para asegurar la continuidad y eficacia del servicio prestado.

Hay que mencionar que hay servicios públicos impropios, o de "utilidad pública" (22) como los que el Estado no ha considerado pero de hecho lo son, ya que para que sean servicios públicos como ya lo señalamos, debe haber un interés generalizado y es lo que los hace ser públicos, a estos no nos referiremos en este apartado.

Hay varias formas o modos de prestación de los servicios públicos por parte de los particulares, a continuación

mencionaremos y explicaremos brevemente dos de ellas, para posteriormente adentrarnos en la que es considerada la más importante.

Arriendo o gestión interesada :

Esta se presenta cuando el Estado establece un servicio público en el que fija las tarifas de la prestación de éste. para encomendárselo a un particular por un plazo determinado el que recibe una remuneración fija o variable.

Locación de servicios :

Villegas Basavilbaso la define diciendo que es " cuando la administración pública (locataria) contrata con un empresario (locador), la satisfacción de una necesidad colectiva" (23) .

En esta, hay un contrato que rige las relaciones entre la administración y el empresario, el público paga por el servicio a la administración.

Estas dos formas de prestación de los servicios públicos por parte de los particulares han caído en desuso y se diferencian de la concesión en que en estas no hay transferencia de potestades.

Concesión :

Esta forma de prestación por parte de los particulares es la más usual, en nuestro país y generalmente va aparejada con la prestación de los servicios públicos, a continuación mencionaré los principales aspectos de dicha figura :

Definición :

Para definir a la concesión expondremos primero los conceptos que dan de ella varios autores, para posteriormente dar mi propia definición.

Para Jéze se presenta cuando "un individuo o una compañía privada se encarga del funcionamiento del servicio público recibiendo una remuneración que muy habitualmente , consiste en la percepción de tasas o rentas provenientes de los individuos que usan el servicio público concedido" (24).

Por otro lado Gendin lo conceptúa diciendo que es un " derecho otorgado por la Administración a una empresa privada o al particular para instalar y explotar un servicio público por un determinado número de años " (25). Hay que resaltar de esta definición, el que para este autor es un derecho que entra al patrimonio del particular, además de que menciona que debe haber un plazo.

Villegas Basavilbaso habla de delegación de un poder jurídico al decir que " el Estado delega a personas jurídicas privadas un poder jurídico para la realización del servicio"(26), también menciona que el Estado sólo delega aquellos poderes indispensables para la prestación del servicio , reservándose aquellos para poder intervenir y controlar, este punto nos parece muy importante, ya que por la naturaleza de los servicios que se están prestando deben tener un trato especial y es obligación del Estado el garantizarlos.

García Oviedo agrega el calificativo a la concesión de "formula de colaboración"(27), lo que es muy acertado, ya que el

empresario privado no debe pensar en esta actividad como un fin netamente lucrativo, sino debe pensar en prestar auxilio al Estado para satisfacer algunas de las principales necesidades de la sociedad.

Otros autores como Olivera Toro hablan de la concesión como un "procedimiento" (28). Serra Rojas por su parte, habla de una manera más general al señalarla como un "acto administrativo complejo" (29).

Después de analizar las diversas opiniones dadas por diferentes autores, emitire una conceptualización de la concesión: es el acto administrativo por medio del cual el Estado delega por un tiempo determinado a una persona física o moral privada idónea, la prestación de un servicio público bajo el control de aquél, percibiendo por ello una remuneración.

Naturaleza Jurídica

Acerca de este punto los tratadistas tienen diversas opiniones, siendo tres las principales teorías que a continuación expondremos:

a) Teoría que considera a la concesión como un contrato.

Esta teoría nos dice que la concesión es un contrato que se da entre el Estado y los particulares, en el que éste se obliga a prestar un servicio a cambio de una remuneración.

La teoría ha sido muy criticada puesto que no se puede subordinar el interés de la mayoría a la rigidez de un contrato, además de que la mayoría de las condiciones en que se da este

acuerdo son establecidas por el Estado. A esto último se le ha intentado explicar diciendo que se trataba de un contrato de adhesión, pero lo que presenta el carácter adhesivo es la situación reglamentaria de la concesión, donde simplemente se aplica una reglamentación.

- b) Teoría que considera a la concesión como un acto unilateral de voluntad.

En esta teoría el particular queda sometido por medio de un mandato a determinadas situaciones legales y reglamentarias, lo que se da en razón, de que debe predominar el interés general al del concesionario, por lo que el Estado puede modificar las condiciones, en cualquier momento que el interés general lo señale sin importar si se afecta o no al particular concesionario.

Esta opinión ha sido también criticada, diciendo que se puede romper el equilibrio financiero de la concesión, al tomarse alguna decisión que disminuyera las ganancias que se tenían programadas para el concesionario, lo cual al no ser atractivo para éste dejaría de prestar el servicio.

Sobre esta teoría Olivera Toro señala: "que la situación de libre arbitrio sobre el concesionario no es aplicable en un régimen de Estado de Derecho" (30).

- c) Teoría que la considera como un acto mixto.

Esta ha sido la más aceptada, ya que combina las dos anteriores, diciendo que la naturaleza de la concesión es compleja, por lo que se compone de una parte reglamentaria y otra

contractual.

La parte reglamentaria se deriva del poder que tiene el Estado de organizar el servicio público, dicho en otras palabras, del poder reglamentario del Estado, ya que como lo menciona Jéze "el servicio concedido sigue siendo servicio público y el acto de organización del servicio es jurídicamente una ley, es decir, un acto creador de situación jurídica general e impersonal"(31).

En esta parte se dan las estipulaciones sobre organización y funcionamiento del servicio público, además de que de estas se deriva la mutualidad de la concesión según lo dicte el interés de la mayoría.

Por otro lado esta la parte contractual, la cual no puede ser modificada unilateralmente por el Estado, ya que ésta se refiere al régimen financiero de la concesión, es decir, aquí se busca el equilibrio financiero de la concesión. Esta puede llevar a una indemnización por parte del Estado al concesionario para el caso de que se modifique el régimen financiero o de que se revoque la concesión antes del plazo originalmente estipulado, puesto que éste se planeó para que el concesionario recuperara su inversión, además de obtener ciertas ganancias.

Actualmente existen otras opiniones como la de Acosta Romero, el que lo considera como un acto administrativo discrecional(32).

Consecuencias Jurídicas

A consecuencia de la concesión se dan diversas relaciones jurídicas, entre los tres sujetos que intervienen como es el caso

del Estado y el concesionario y los que resultan beneficiados con los servicios, que son los usuarios.

Estudiaremos primero las relaciones jurídicas que se dan entre el Estado y el concesionario:

Cuando se presenta la concesión lo que principalmente otorga el Estado al concesionario, es un derecho para prestar un servicio público, el que entra al patrimonio del concesionario.

No hay que olvidar que las concesiones que se otorgan a los particulares la mayoría de los casos tienen un contenido económico, lo que significa que le interesan al particular, porque puede representarle ganancias, aunque no provengan directamente de los ingresos que se adquieran por medio de cuotas o tarifas, obtenidas por los subsidios y ayudas por parte del Estado.

Al concesionario también se le delegan ciertos poderes necesarios para que pueda llevar a cabo el funcionamiento del servicio y sobre todo para que éste funcione ininterrumpidamente, además de que cuenta con protección policiaca, para las situaciones que no puedan solucionarse en situaciones normales, todo lo anterior se interpreta restrictivamente, es decir, que son limitadas por el objeto fin de la concesión.

También cuenta con ciertas exenciones fiscales y privilegios como el poder usar bienes de dominio público de la nación.

Correlativamente el concesionario tiene varias obligaciones como el que se tiene que adecuar a la organización del servicio público que el Estado haya hecho, además de que éste decidirá como

deberá funcionar, por lo que podrá modificar el servicio en el momento que el interés general lo dicte, en conclusión diremos que debe prestar el servicio de acuerdo a la forma y condiciones que el Estado le marque, además de cumplir con sus ordenes.

El Estado tiene el poder para hacer que el servicio funcione de acuerdo a su naturaleza y finalidad y puede incluso hasta revocar la concesión anticipadamente, pero debe indemnizar al concesionario por los gastos que este hubiera hecho. En este punto hay que hacer notar que la mayoría de las concesiones se planean por un tiempo determinado, durante el cual el concesionario pueda recuperar su inversión, además de obtener ciertas ganancias, ya que al terminar la concesión los bienes utilizados para la prestación del servicio publico pasan a formar parte del Estado, sin necesidad de dar alguna contraprestación, es a lo que se llama " derecho de reversión ".

Por otro lado las relaciones juridicas que se dan con el usuario consisten en utilizar el servicio de acuerdo a las condiciones establecidas en la ley, reglamento en el contrato que hayan sujeto, además de pagarles tarifas establecidas para el uso de ese servicio correlativamente, tendrán el derecho de exigir al Estado obligue a los concesionarios a que presten el servicio, en la forma establecida por la ley o reglamento.

El Estado podrá hacer respetar las estipulaciones para el buen funcionamiento del servicio.

Ventajas e Inconvenientes

Mucho se ha hablado de que si es conveniente que al

particular auxilio al Estado en la prestación de los servicios públicos. Las opiniones se han dividido, por lo cual a continuación expondremos las ventajas y los inconvenientes que puede presentar el que un servicio público sea concesionado:

Ventajas:

1.- El Estado mexicano ha demostrado a través del tiempo ser un mal administrador de las empresas que han pasado a ser manejadas por éste, por lo que si un servicio público es susceptible de arrojar ganancias, es mejor que estén en manos de los particulares, ya que así se obtendrán mejores finanzas.

2.- Al ser manejadas por el Estado, la responsabilidad de los ejecutivos de la empresa se diluye con mayor facilidad, que cuando esta concesionada, ya que aquí el concesionario responde directamente.

3.- No se fomenta la burocracia.

4.- Se selecciona mejor al personal técnico, ya que en la mayoría de los casos los sueldos de las empresas privadas son superiores a los del Estado, salvo contadas excepciones.

5.- Aumentan los bienes por parte del Estado, ya que muchas veces al terminar la concesión, las instalaciones utilizadas para la prestación del servicio público, pasan al poder del Estado.

6.- Se libera al Estado de esta carga para atender sus funciones más importantes e indelegables.

7.- Al ser concesionado a varios particulares se mejora el

servicio al haber libre competencia.

Inconvenientes:

1.- Incapacidad del concesionario de resistir pérdidas, por lo que no puede seguir prestando el servicio y tiene que intervenir el Estado para que no se deje de prestar dicho servicio.

2.- Presion económica, por parte de los concesionarios, para el beneficio de sus intereses.

3.- Resistencia por parte del concesionario para que se suspenda esta, cuando se revoca o termina.

4.- Los concesionarios tratan de abstraerse del control, para obtener mayores beneficios.

Al exponer lo anterior, nos parece que resulta benéfico para el interés general el que las actividades que no sean de primera importancia para el país sean concesionadas siempre y cuando, se concesionen a varios particulares para que el público tenga libertad de escoger qué persona le ofrece un mejor servicio.

Objeto de la concesión

Principalmente lo que se busca con las concesiones es el que un particular preste un servicio que en principio debería ser dado por el Estado.

La concesion debe verse como una colaboracion por parte de los particulares, lo que se justifica como menciona Marienhoff

"por la insuficiencia o imperfección en la actuación de los funcionarios y empleados públicos y por la necesidad de que en la comunidad estatal cada uno coopere en la medida de sus posibilidades al bien común" (33)

C) Por Empresas de Economía Mixta

En estas, participan el Estado y los particulares ya que se da una asociación de capitales públicos y privados, los cuales pueden ser en mayor o menor cantidad de uno u otro, lo que determinará quien ejercerá el control administrativo de esas empresas, pero aunque los particulares tengan el control de la administración de esas empresas el Estado no dejará de intervenir para vigilar el funcionamiento de esas empresas.

Mencionaremos las características de estas empresas basándonos en las que señala el tratadista Acosta Romero:

a) Participar los particulares y el Estado en las aportaciones de capital.

b) Estas empresas se encuentran destinadas a producir bienes y servicios de interés general, para satisfacer las necesidades colectivas.

c) Estas se encuentran vigiladas y controladas por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de las mismas.

d) Están reguladas por normas de derecho público y privado (34).

En nuestro país a estas empresas se les denomina empresas de

participación estatal y se encuentran reguladas principalmente por la Ley Organica de la Administración Publica Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, como la mayoría son sociedades mercantiles, por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

A continuación mostraré los porcentajes de participación y su relación con el nombramiento de directivos de las empresas:

a) Con el 75% de las acciones, el Estado tiene pleno control de la Administración de la empresa, ya que puede nombrar a los consejeros, directores, administradores, gerentes, etc.

b) Con el 51% de las acciones, deja a los particulares accionistas el derecho de nombrar a un consejero y un comisario.

c) Si tiene del 25% al 49% de las acciones, los particulares accionistas tienen el control de la empresa y dejan al Estado con el derecho de nombrar un miembro del Consejo y a un comisario.

d) Si sólo maneja menos del 25% de las acciones su influencia en la administración es mínima, ya que sólo tiene derecho a participar en la asamblea.

El artículo 33 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales menciona respecto a la determinación de las empresas de participación estatal mayoritaria en materia de servicios públicos, lo siguiente:

"Art. 33.- El Ejecutivo Federal,
por conducto de la Secretaría -
coordinadora de sector, determi-

nará los servicios públicos, --
que deban ejercer las facultades
que impliquen la titularidad de
las acciones o partes sociales--
que integren el capital social--
de las empresas de participa---
ción estatal mayoritaria".

Por lo anterior, el Presidente de la Republica señalará aquellos servicios públicos de mayor importancia para el interes general, por lo que deberán ser manejados por empresas estatales mayoritarias.

Estas empresas son aquellas a las que el Estado no quiere dejar de manejar completamente a los particulares, por ello, participa aunque sea, de una manera mínima en su administración para estar al tanto de su funcionamiento.

I.4 Obligación del Estado de garantizarlos.

De las atribuciones que a través del tiempo no se le han dejado de reconocer en mayor o menor grado al Estado es la de prestar servicios públicos, por ser actividades que interesan a la comunidad de individuos a los cuales debe gobernar. Hay que citar lo que al respecto menciona Jøze al decir que "en todos los países civilizados la administración pública tiene por misión satisfacer las necesidades de interés general"(35).

En algunos casos el Estado crea los servicios públicos y en otros, sólo los reconoce como tales al llegar a tener tal importancia para la comunidad, que su funcionamiento es indispensable para que la vida en sociedad se lleve con

normalidad. Sin olvidar que existen los servicios públicos "impropios", que son los servicios públicos no reconocidos por el derecho público, aunque de hecho lo son.

Los servicios públicos por la preponderancia que revisten deben ser prestados en forma regular y continua. Para asegurar que se den de tal forma es necesario que el Estado les de un trato especial, por lo que se les aplica un régimen jurídico especial o sea, un "procedimiento de derecho público"(36), como lo menciona Jèze, por ese trato especial pueden adecuarse a las necesidades del público en cualquier momento no debiendo oponerse ningún obstáculo a ello.

El aplicarsele un régimen jurídico especial, con lo que el Estado interviene para asegurar su funcionamiento en todo momento que sea necesario, tiene también la finalidad de facilitar su prestación en forma rápida y completa.

Concluyendo diremos que el Estado al tener como finalidad principal el bien común es necesario para que este se dé, que los requerimientos preponderantes de los gobernados sean satisfechos, por lo que el Estado debe garantizar el funcionamiento de los aparatos creados para satisfacerlos.

I.5 Artículos 25, 27 y 28 Constitucionales.

Estos artículos sientan las bases constitucionales sobre los servicios públicos en nuestro país.

En principio se regula la rectoría económica del Estado, así como señalan las áreas estratégicas y prioritarias dentro de las

cuales se encuentra la prestación de los servicios públicos señalando a su vez que pueden ser concesionados.

A continuación haré un breve análisis de estos tres artículos con relación a los servicios públicos.

El artículo 25 constitucional, principalmente señala que el Estado será el rector del desarrollo y economía nacional, otorgándole facultades para orientarla en el sentido que lo indique el beneficio de la colectividad.

El Estado podrá regularizar y fomentar los servicios públicos, al ser éstos de interés general.

Se señala que el sector público tendrá pleno dominio de algunos servicios públicos que señalaremos en el artículo 28 constitucional, por ser éstos importantes para el desarrollo nacional. Estas áreas estratégicas se contemplan de tal forma por la importancia que revisten, pero considero que muchos de ellos fueron estratégicos, y ahora ya no lo son, por varias causas, entre ellas los adelantos científicos y tecnológicos, pero se siguen conservando dentro de este concepto por cuestiones históricas y políticas.

También se contempla la creación de organismos autónomos para la prestación de servicios públicos estratégicos.

Respecto a los servicios públicos prioritarios, se menciona la posibilidad de prestarse por organismos de economía mixta, ya estudiados, conformados por los sectores privado o social junto con el público.

Por otro lado el artículo 27 señala: que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública", dentro de las cuales señala el artículo primero de la Ley de Expropiación en su fracción I, " el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público".

Cuando algún servicio llegue a tener tal importancia para el interés general, que se le reconozca el rango de público, se le podrá imponer a los particulares que lo presten todas las modalidades " que dicte el interés público", basándose en el tercer párrafo del artículo en estudio.

Corresponde al sector público, la prestación del servicio de energía eléctrica, en la que no podrán tener ingerencia los particulares ni a manera de concesionarios. Para el fin indicado el Estado podrá aprovechar, aquellos "bienes y recursos naturales" necesarios .

Los problemas con el clero dieron pie a que se determinara que todo bien inmueble destinado a la práctica de cualquier culto religioso, pasaría a formar parte del dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los municipios podrán " adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios ", para la prestación de los servicios públicos según lo menciona la fracción VI de este artículo. Al no mencionarse en ésta los bienes de la Federación necesarios para ese fin, se reguló por la Ley General de Bienes Nacionales, la que los contempla dentro de los " bienes de dominio público de la Federación ", según lo señala en

su artículo segundo fracción V.

El artículo 28 señala específicamente aquellos servicios públicos considerados como estratégicos, los que sólo serán prestados por el Estado, pero no se consideran como monopolios.

Los servicios públicos considerados como estratégicos son:

- Correos.
- Telégrafos.
- Radiotelegrafía.
- Comunicación vía satélite.
- Electricidad.
- Ferrocarriles.
- Banca y crédito,
- y demás actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Consideramos que algunos de estos servicios, no deben seguir considerándose como estratégicos, ya que a través de la historia se ha visto que han perdido la importancia que en otro tiempo tuvieron, porque se han hecho más necesarios otros con mayores adelantos tecnológicos. Por otro lado, al pasar a manos del Estado se ha visto que han sido manejados por funcionarios incompetentes y corruptos lo que ha dado lugar a que el servicio sea malo y muy costoso para el presupuesto estatal.

Este artículo sirve de base a los organismos y empresas creados para la prestación de servicios públicos, y estos son los llamados autónomos u organismos descentralizados, en los que participa solamente el sector público por ser considerados como

estratégicos, éstos se caracterizan por tener personalidad jurídica y patrimonio propio. Por otro lado se contempla la prestación de los servicios prioritarios por organismos de economía mixta, ya que en estos sí pueden participar los sectores privado y social junto con el público.

Aquí encontramos el fundamento constitucional de la concesión, pero ésta deberá sujetarse a las modalidades y condiciones que señale la ley, para asegurar que su prestación se lleve a cabo de acuerdo al beneficio de la colectividad, por lo que se debe apegar a lo que señalen las leyes y reglamentos.

Se pueden otorgar subsidios a las empresas que presten los servicios públicos, siempre que sea temporal y no afecte a las finanzas públicas.

I.6 Actividades consideradas como servicios públicos.

Los servicios públicos son actividades muy dinámicas, por lo que las que hoy en día son consideradas como tales, puede ser que anteriormente no lo eran y posiblemente en un futuro no lo sean, además según el país que se estudie, serán los servicios que formalmente se consideren como públicos.

Por tal razón, en este apartado mencionaremos las clasificaciones que de ellos se hacen, en vez de hacer un listado el cual sería muy relativo.

Los servicios públicos tendrán ese calificativo cuando presenten las características ya señaladas, aunque formalmente no sean reconocidos por el Estado.

Al hacer un estudio de las diversas clasificaciones que otorgan los doctrinarios, consideramos que la que indica García Oviedo es la más acertada, por lo que la señalamos a continuación:

a) Por la necesidad que los servicios públicos representan, se agrupan en esenciales y secundarios. Los esenciales van de acuerdo con las finalidades propias del Estado, como por ejemplo: justicia, policía, defensa nacional, etc. Los secundarios se refieren a las finalidades accesorias del Estado, como por ejemplo: el servicio postal, telégrafos, enseñanza, etc.

b) Dependiendo de la obligación que los organismos públicos prestan, éstos se dividen en necesarios y voluntarios.

c) Por la utilización que se les dé, se dividen en obligatorios y facultativos. Los obligatorios tienen que ser aprovechados por señalarse así la ley, de éstos podemos mencionar la educación primaria; los facultativos dependen de la voluntad del público el que los quiera utilizar o no.

d) Por la competencia de quién pueda prestarlos se dividen en exclusivos y concurrentes, en donde los primeros solo pueden ser prestados por el Estado por la importancia que tienen, como por ejemplo: la policía, defensa nacional, justicia, etc. Los concurrentes pueden ser prestados por el sector privado, social o público, pero siempre bajo la vigilancia del Estado, como sucede en la educación, transportes, comunicaciones, etc.

e) Dependiendo de la persona jurídica que lo presta, los servicios pueden ser federales, como son la defensa nacional, electricidad, etc., o estatales como la policía, justicia, etc., y

municipales como los servicios de limpia, alumbrado público, agua potable, etc.

f) Por los usuarios se clasifican en generales y especiales. De los primeros todas las personas pueden hacer uso, sin distinción alguna, los segundos se dirigen a individuos que tienen alguna situación especial, tenemos aquí el ejemplo de la beneficencia.

g) Por la forma en que se aprovechan pueden ser *uti singuli* o *uti universi*, los primeros benefician directamente a cada una de las personas como podría ser la luz eléctrica en cada uno de los hogares; y los segundos lo hacen de manera general, como en el caso del alumbrado público.

h) Por la manera de prestarlos, los hay directos o indirectos, los primeros son los que se satisfacen de manera inmediata, y los segundos son aquellos en los que sólo se dan los medios.

i) Por la manera como se componen se clasifican en simples cuando son solamente servicios públicos, y mixtos cuando se trata de servicios públicos regulados por el derecho privado (36).

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Recueil Conseil d ' Etat, 1er.suppl., pag.61. concl. David, 8 de febrero de 1873.
- 2.- 6 de diciembre de 1855, Rotschild: Rec. pag. 705, 6 de agosto de 1861, Dekeister:s. 1852, 2.139.
- 3.- Duguit León, "LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO", traducción de Adolfo G. Fosada y Ramon Jaen. Ed.Heliasta, Buenos Aires,1975, pág.27.
- 4.- Idem. pág. 52
- 5.- "Droit Constitutionnel", 2a.ed., II, 1923, pag.55 citado por Jèze, Gastón, "PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo II, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1949, pág. 6, nota 6.
- 6.- Jèze, Gastón, "PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO", tomo II, 3a. edición, Ed. Depalma, Buenos Aires,1949,pág. 18.
- 7.- Hauriou, Maurice, "DROIT ADMINISTRATIF" , L. Larose, Forcel Editeurs, Paris,1892, pág. 150.
- 8.- De Laubadère André, "TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIF", troisième edition, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, R.Pichon et R.Durand-Auzias, Paris, 1963, pág.40.
- 9.- Olivera Toro, Jorge, " MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO ", 4a. edición, Ed. Porrúa, México, 1976, pág. 71.
- 10.-Marienhoff, Miguel S., " TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO ", Ed .Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1966, pág. 61.
- 11.-Vedel, Georges, " DERECHO ADMINISTRATIVO ", 6a. edición, Biblioteca Jurídica Aguilar, Madrid, 1980, pág. 693.
- 12.-Ibidem.

- 13.-Tesis 127 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, primera parte, Tribunal Pleno, pag. 255.
- 14.-Jèze, op.cit. pág. 5..
- 15.-Idem, pág.295.
- 16.-Ibidem.
- 17.-Idem, pág 38.
- 18.-Flores Gómez González, et. al., " MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL" , 1a. ed., Ed. Porrúa, México, 1976, pág. 172.
- 19.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada por Quintana Carlos Francisco, UNAM, 1985, pág. 383.
- 20.-Jèze, Gastón, pág. 295.
- 21.-Olivera Toro, op. cit, pág. 241.
- 22.-Jèze, Gastón, op. cit., pág. 31.
- 23.-Villegas Basavilbaso, Benjamin, "DERECHO ADMINISTRATIVO", tomo III, Tipográfica Editora, Argentina. Buenos Aires, 1951, pág. 97 y ss.
- 24.-Jèze, Gastón, op. cit., pág. 71.
- 25.-Alvarez Gendin, Sabino, " EL SERVICIO PUBLICO ", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944, pág. 60.
- 26.-Villegas Basavilbaso, Benjamin, ob. cit., pág. 98.
- 27.-García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo II, 9a. ed., Ed. E.I.S.A., Madrid, 1968, pág 287.
- 28.-Olivera Toro, Jorge, op. cit., pag. 241.
- 29.-Serra Rojas, Andrés, " DERECHO ADMINISTRATIVO " , 13a. ed., Ed. Porrúa, México, 1985, pág. 284.
- 30.-Olivera Toro, Jorge, op. cit., pág. 245.
- 31.-Jèze, Gastón, op. cit., tomo III, pág. 371.

- 32.-Acosta Romero, Miguel, "TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO ", 6a. edición, Editorial Porrúa, México, 1980, pág.469.
- 33.-Marierhoff, Miguel S., op. cit., pág. 184.
- 34.-Acosta Romero, Miguel, op. cit., pág. 233.
- 35.-Jeze, Gastón, op. cit., pág. 3.
- 36.-Ibidem.
- 37.-García Oviedo, Carlos, op. cit., pág. 337.

CAPITULO II

L A H U E L G A

II.1. Concepto

En primer lugar nos referiremos al conflicto, el cual se presenta generalmente con anterioridad a la huelga, puesto que se da un choque de intereses.

El vocablo conflicto proviene del latín *confligere* que significa controversia, se presenta cuando existen diferencias entre los sujetos unidos por cualquier relación.

Dentro de los conflictos se presentan ciertas variedades como podrían ser los de trabajo, los cuales se presentan entre el patrón o los patrones y el trabajador o trabajadores, lo que significa que se derivan de la relación laboral que llevan.

Castorena señala que los conflictos laborales pueden ser: jurídicos o de equidad e individuales o colectivos. (38)

Los jurídicos se presentan cuando hay disconformidad con la ley, el contrato o que no se cumpla con las obligaciones estipuladas en los anteriores, por otro lado, los de equidad se presentan cuando se quieren renovar las condiciones y normas laborales.

La otra clasificación se refiere a los conflictos individuales y colectivos. Los primeros se refieren a uno o varios casos específicos y los segundos (que son los que nos interesan) se refieren a situaciones generales, ya que afectan a todos los trabajadores de una empresa o empresas o a un establecimiento o a varios de ellos.

Siempre será un conflicto colectivo el antecedente de una

huelga, pudiendo ser jurídico o de equidad, ya que se requiere un "acuerdo general", para que se pueda presentar. Hay que hacer resaltar que siempre que se presente una huelga, es que hubo un conflicto colectivo, pero no siempre que haya un conflicto colectivo se tendrá que dar la huelga.

El acuerdo general que antecede a la huelga, puede ser una coalición o un sindicato, los que principalmente se diferencian en su duración, ya que la primera es pasajera y el segundo es permanente.

Historicamente el concepto de huelga viene de Francia, ya que en la Plaza del Ayuntamiento de Paris, a la que se conocia como Plaza de Grève o Plaza de Huelga, donde los obreros que no tenían empleo o que estaban descontentos con sus condiciones de trabajo acudían para mostrar su inconformidad, al igual que los patronos a emplearlos en el primer caso o a tratar con ellos en el segundo. Etimológicamente deriva de la palabra "holgar", que proviene del vocablo en latín "follicare", que significa descanso para tomar aliento, después de una faena.

Los tratadistas del derecho laboral exponen sus respectivas definiciones de la huelga aumentando o disminuyendo elementos, por lo que a continuación expondremos algunos de esos conceptos de autores de gran relevancia, para posteriormente enunciar los elementos esenciales contenidos en la mayoría de éstos:

El maestro Mario de la Cueva, define a la huelga como :
" la suspensión concertada del trabajo llevada a cabo para imponer y hacer cumplir condiciones de trabajo, que respondan a la

idea de justicia social, como un régimen transitorio, en espera de una transformación de las estructuras políticas, sociales y jurídicas que pongan la riqueza y la economía al servicio de todos los hombres y de los pueblos, para lograr la satisfacción integral de su necesidad "(39).

Cabanellas la conceptúa diciendo que es la " cesación colectiva y concertada del trabajo por parte de los trabajadores, con el objeto de obtener determinadas condiciones de sus patronos o ejercer presión sobre los mismos " (40)

Otro autor argentino Krotoschin, considera que es la interrupción colectiva y concertada del trabajo por un grupo de trabajadores, con el fin inmediato de paralizar o perturbar el normal funcionamiento de una o varias empresas, ejerciendo así presión, sobre la parte patronal o sobre terceros " (41), aquí aparece la figura de los terceros que resultan afectados también por la huelga. Para Castorena "es la suspensión del trabajo concertada por la mayoría de los trabajadores de una empresa o de un establecimiento para defender y mejorar las condiciones de trabajo propias, o las ajenas de una colectividad, de trabajadores"(42), en esta definición se da una idea de la huelga por solidaridad. Eusebio Ramos se refiere a la huelga diciendo que es la " suspensión del trabajo realizada por todos o la mayor parte de los trabajadores de una empresa, con el propósito de paralizar las labores y en esa forma presionar al patrón, con el fin de obtener, que acceda a alguna petición que le hayan formulado y que los propios huelgistas consideren justas, o cuando menos convenientes"(43).

Para Nestor de Buen " la huelga es,....,la suspensión de las labores en una empresa o establecimiento, decretada por los trabajadores, con el objeto de presionar al patrón para la satisfacción de un interés colectivo " (44).

En la doctrina francesa, encontramos que Jean Rivero y Jean Savatier mencionan que " la huelga es la cesación concertada del trabajo, llevada a cabo por los trabajadores , a fin de obligar al empleador por este medio de presión , a aceptar sus puntos de vista sobre la cuestión objeto de la controversia "(45).

Por otro lado la jurisprudencia de nuestro país, la conceptúa diciendo que: " la huelga no es otra cosa que el acto por medio del cual los obreros dejan de cumplir sus contratos de trabajo al no prestarles a sus patronos los servicios convenidos, o en otras palabras, es la cesación absoluta de actividades de una factoría o en su sitio de trabajo, por parte de los obreros en virtud, de no haber accedido los patronos a las prestaciones exigidas por sus trabajadores, a través de los sindicatos que tienen constituidos" (46).

La Ley Federal del Trabajo, señala la definición legal en el artículo 440, diciendo que " es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores ".

Analizando las definiciones expuestas anteriormente, podemos encontrar ciertos puntos que coinciden , los cuales descubren los elementos esenciales del fenómeno en estudio entre los cuáles encontramos:

- La suspensión de labores,

- El que sea hecha por la mayoría de los trabajadores,
- El que tengan como objetivo el alcanzar fines comunes.

1.- LA SUSPENSIÓN DE LABORES.- Es esencial para que se de la huelga, ya que al ver el patron afectados sus intereses, se ve presionado a dar una respuesta satisfactoria a los trabajadores. Desde su origen etimológico esta palabra denota inactividad, pero está debe tener una cierta duración, ya que si se prolongara demasiado podría acarrear mas perjuicios que beneficios a los trabajadores, aunque también, mayores pérdidas a la empresa.

2.- REALIZADA POR LA MAYORIA DE LOS TRABAJADORES.- Sólo se aplica el concepto de huelga a la relación obrero-patronal, y los titulares de éste, son sólo los trabajadores, lo cual hay que hacer resaltar, ya que muchas veces se confunde con otra clase de movimientos, donde los que lo efectúan carecen de la característica de ser trabajadores, y esos movimientos, serán considerados como paros, plantones, etc. pero no huelgas.

Los trabajadores podrán ejercer este derecho en bloque, nunca individualmente, para lo que se requiere de una mayoría relativa de trabajadores ; esto se hace con el fin de que se vaya a la huelga de una manera democrática, y que los trabajadores estén en verdad convencidos de lo que les va a resultar para su beneficio, ya sea el que estalle la huelga o el considerar otra clase de soluciones, que si bien no son aceptadas por la mayoría, si les permite continuar con sus labores.

3.- OBJETO DE LA HUELGA.- Este se encuentra en el logro de ciertos objetivos, consistentes en la obtención por parte del

patrón de ciertos beneficios en la relación colectiva de trabajo, para así mejorar las condiciones de trabajo en favor de los trabajadores. Estos se resumen en lo que se denomina el "equilibrio entre los factores de la producción", sin embargo, el objetivo perseguido por la huelga no es, ni puede ser absoluto como lo señala Cabanellas: " la huelga no debe perseguir un objetivo contrario al orden público y a las buenas costumbres ".

" Ante una cesación colectiva y concertada del trabajo hay que determinar, si la huelga presenta la legalidad indispensable, que la convierte en derecho ".

" Es necesario que la huelga tenga un fin jurídico, asequible y fundado en una reivindicación, también legítima. Cuando los objetivos expresos que los huelguistas persiguen son ajenos a la posibilidad de la empresa, y ésta no puede de ninguna manera acceder a ellos porque escapa a sus medios lo pretendido, por los trabajadores, aparece evidente que la contienda laboral excede de los límites peculiares de la huelga; por lo tanto, el conflicto colectivo, en el aspecto laboral, es ilegítimo "(47).

Es importante resaltar de la expresión del doctrinario argentino, el que no es meramente de orden legal, ya que va más allá, puesto que se refiere a juridicidad o apego a derecho, cuya trascendencia es mucho mayor que la de las meras normas legales y por ende superior en concepción o aquella del maestro Mario de la Cueva, quien si emplea el término " legalidad ".

4.- LUGAR DE LA HUELGA.- Esta se debe llevar a cabo en la empresa o establecimiento, entendiéndose por la primera como "la

unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios" y por el segundo, " la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa ", así lo señala la Ley Federal del Trabajo en su artículo 16. Por lo tanto, puede haber una huelga que afecte a toda una empresa o varias que afecten a varios establecimientos, si los hay.

En conclusión diremos que debe realizarse la huelga en el lugar de trabajo del grupo huelguista.

II.2. CARACTERISTICAS

En este apartado hablaremos de algunos rasgos importantes de la figura jurídica en estudio.

a) Derecho Fundamental de la Clase Obrera.

El maestro Nestor de Buen, hace la distinción entre el derecho a la huelga y el derecho de huelga (48), el primero es connatural al hombre, puesto que al ser racional, toma conciencia de su situación y lucha por lograr mejores condiciones de vida; lo que hace de diversas formas, la huelga es una de ellas al verse explotado por otro ser humano; por otro lado existe el derecho de huelga, el cual varía de Estado a Estado. ya que es éste el que le da por medio de la norma escrita una acepción diferente, según la situación en que se encuentre.

La legislación mexicana en un principio la considero como un delito en el artículo 925 del Código Penal de 1871, el que transcribimos a continuación:

" Se impondrá de ocho días a tres meses de arresto y multa de veinticinco a quinientos pesos o una sola de estas dos penas, a los que former un tumulto o motin, o empleen de cualquier otro modo la violencia física o moral, con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo. "

Para que posteriormente viniera a castigarse con mayor severidad, en el decreto del 1 de agosto de 1916, expedido por Venustiano Carranza, el cual transcribiremos a continuación:

" Artículo 1 .- Se castigará con la pena de muerte, además de a los transtornadores del orden público que señala la Ley de 25 de enero de 1862 :

Primero : A todos los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar servicios públicos o la propagueen; a los que presidan las reuniones en que se proponga, discuta o apruebe ; a los que la defiendan y sostengan ; a los que la aprueben o suscriban; a los que asistan a dichas reuniones o no se separen de ellas tan pronto como sepan su objeto, y a los que procuren hacerla efectiva una vez que se hubiere declarado.

Segundo : A los que con motivo de la suspensión de trabajo en las fábricas o empresas, mencionadas o en cualquier otra y aprovechando los transtornos que ocasiona , o para agravarla o imponerla destruyeren o deterioren los efectos de la propiedad de las empresas a que pertenezcan los operarios interesados en la suspensión o de otras cuyos operarios se quiera comprender en e-

lla; y a los que con el mismo efecto provoquen alborotos publicos, sea contra funcionarios o contra particulares , o hagan fuerza en las personas o bienes de cualquier ciudadano , o que se apoderen , destruyan o deterioren bienes publicos o de propiedad particular.

Tercero : A los que con amenazas o por la fuerza impidan que otras personas ejecuten los servicios que prestaban los operarios de las empresas contra las que se haya declarado la suspensión de trabajo.

Artículo 2 .- Los delitos de que habla está Ley serán de la competencia de la misma Autoridad Militar , que corresponde conocer de lo que define y castiga la Ley de 25 de enero de 1862 y se perseguirán y averiguarán , y castigarán en los terminos y con los procedimientos que señala el decreto número 14, del 12 de diciembre de 1913. "

Posteriormente deja de ser considerada como un delito para ser considerada como una situación de hecho, como lo señala Mario de la Cueva , al decir que con " la supresion de los delitos de coalición , asociación y huelga , hizo de esta ultima una situación de hecho , no sancionable penalmente , pero sin ninguna protección legal " (49), de tal forma que se encontraba en un lugar neutral y por la fuerza que tenia en ese tiempo el derecho civil , era éste el aplicable para los conflictos que se presentaran , por lo tanto , las consecuencias legales, eran el incumplimiento de las obligaciones que se habían contraído en el contrato de trabajo, lo cual era causal de rescisión de la relación laboral y la responsabilidad civil. Por otro lado, los trabajadores que se presentaran a laborar , lo podrían hacer y

contaban con toda la protección del poder público.

Como podemos ver al regularse este movimiento por las normas civiles, no tenía ninguna trascendencia legal, ya que, al rescindirse las relaciones de los trabajadores ausentes se contrataban a otros trabajadores y se rompía con la interrupción en las labores.

Posteriormente, por las constantes luchas de la clase trabajadora se llega al reconocimiento de la huelga como un derecho en la fracción XVII, la cual transcribimos a continuación: Fracción XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros.

Con esto se consagró la huelga, como un derecho constitucional, el cual ha sido considerado por el maestro Trueba Urbina como " un derecho social económico " (50).

La huelga al ser un derecho puede ejercitarse o no, según la decisión de la mayoría de trabajadores pero para que se dé tienen que presentarse dos condiciones como lo señala Castorena :

- 1) La existencia de un conflicto colectivo, y
- 2) Que se encuentre interesado en la solución del conflicto (51).

b) Medio de Equilibrio Entre los Factores de la Producción.

Al hacer un estudio histórico de las relaciones laborales, nos damos cuenta de una cadena interminable de abusos por parte de los patronos, los que con un fin absolutamente lucrativo, han explotado, a los trabajadores, sin tomar en cuenta su calidad de seres humanos con necesidades y sentimientos. Los trabajadores al no soportar más tales situaciones inhumanas, han buscado

diversas formas de lucha o presión en contra de los empresarios para lograr así mejores condiciones de trabajo.

Dentro de las formas de lucha esta la huelga , la que como lo señalamos en el capítulo anterior empezó siendo fuertemente reprimida , al ser considerada como un delito, creó el descontento de los trabajadores ya que el Estado solo protegía los intereses de los empresarios . lo que llegó a causar movimientos armados y el derrocamiento de gobiernos.

Con el derecho de huelga , se da cause a las peticiones de los trabajadores , ya que directamente pueden presionar al patrón para que acceda a sus deseos en caso de ser coherentes.

Este derecho tiene ciertas limitaciones , a las que debe sujetarse para que no se le considere inexistente o ilícita.

El artículo 459 fracción II nos señala que dentro de esas limitantes se encuentran el que debe perseguir alguno de los objetivos señalados en el art. 450 , éstos se resumen en lo que se denomina el " equilibrio entre los factores de la producción " , el que fue tomado , del artículo 123 constitucional , en su fracción XVIII , en el que como lo señala el maestro Trueba Urbina el constituyente " pone en manos de los trabajadores la conservación del equilibrio económico que implica un justo reparto en las relaciones de la producción " (52).

Se hace referencia a dos factores de la producción que son el capital y el trabajo , ya que son los que tienen relación con el problema.

Por lo tanto , la huelga es un medio de presión , mas no una finalidad en si , con lo que se quieren alcanzar ciertos objetivos los que deben ser netamente laborales, si no se convertiria en una lucha de otra naturaleza , la cual saldria del ambito en estudio.

Hay desequilibrio cuando el patron teniendo la posibilidad de otorgar mejores condiciones de vida a sus trabajadores por la buena situación económica en que se encuentra su empresa , no las otorga , en ese momento los trabajadores tienen la facultad de ejercitar su derecho de huelga.

c) Derecho de la Mayoría de Trabajadores.

La huelga no es un derecho individual, ya que éste no puede ser demandado por cada uno de los trabajadores aisladamente, sino que lo deben hacer de manera colectiva, el artículo 440 de la Ley Federal del Trabajo exige que sea una " coalición de trabajadores" la que lo lleve a cabo.

El artículo 441 de la L.F.T., conceptua a los sindicatos, como " la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses ". El movimiento que hemos venido analizando implica un estudio de valores por cada uno de los trabajadores para dilucidar los beneficios que pueden alcanzar con el movimiento, pero también las privaciones que tendrán que sufrir por el tiempo que dure la huelga, o lo que sería peor, si ese movimiento no les resulta contraproducente al no lograr los objetivos que querian obtener.

Este movimiento además de ser colectivo debe observar otra

característica relacionada con la anterior señalada en la fracción II del art. 451 de la L.F.T., la cual debe promoverse por la mayoría de los trabajadores, misma que tendrá que ser absoluta, entendiéndose por esto la mitad más uno de ellos. Con esto " se consigno un principio fundamental de la democracia " (53) , para dar verdadera representatividad al movimiento aunque consideramos que la ley también contempla un grave error, ya que este requisito solo tendrá que probarse posteriormente al estallamiento de la huelga , con lo cual se da lugar a que un grupo minoritario paralice el funcionamiento de la empresa o establecimiento afectando los intereses de la mayoría y el de la empresa, contrariando el mismo principio que trata de proteger.

Estimamos que este requisito debe ser observado con anticipación al estallamiento de la huelga.

Al establecerse el principio de mayoría en la Ley Federal del Trabajo " prevalece el derecho de huelga de la mayoría, sobre la libertad de trabajo de la minoría " como lo señala el maestro Castorena (54) ; quedando las minorías protegidas por el contrato colectivo.

Dentro de la totalidad de trabajadores que entran en el conteo no pueden votar los trabajadores de confianza, ya que por estar más apegados al patrón, se piensa que votarían de acuerdo a los intereses de éste, pudiendo afectar al número de obreros que sólo pretenden proteger sus derechos.

Se piensa que todas las huelgas se dan en contra de los intereses del patrón, pero no en todos los casos es así, ya que

han existido algunas que les han resultado benéficas; sobre todo cuando existen intereses políticos en el movimiento, en tales casos, los trabajadores resultan perjudicados con dicho paro de actividades, tal fue el caso de los trabajadores de la línea aérea Aeroméxico, los cuales en lugar de conseguir lo demandado, perdieron su empleo y fueron liquidados obteniendo cantidades inferiores a las que les correspondían .

El artículo 442 de la Ley Federal de Trabajo, señala que " la huelga puede abarcar a una empresa o a uno o varios establecimientos ", en el primer caso, el requisito de mayoría debe darse del número total de trabajadores, y en el segundo debe darse en cada caso aislado.

En caso que se presente en dos o más empresas, la mayoría se tiene que dar en cada una de ellas.

Debemos hacer notar que el derecho de mayoría , es de los trabajadores coaligados, mas no es un derecho sindical, ya que la ley no requiere que los trabajadores estén sindicalizados para que puedan ejercitarlo.

d) Objetivo que debe perseguir.

La huelga debe tener una finalidad, la cual siempre deberá estar regulada en nuestra legislación, y generalmente se da cuando existe un malestar por parte de los trabajadores; por otro lado la ley otorga seguridad jurídica al patrón , especificando los objetivos precisos por los cuáles pueda presentarse , ya que de otra manera los trabajadores podrían presionarlo con la suspensión de labores por cualquier problema que se presentara en el centro

de trabajo, hay que recordar que la huelga es un movimiento extraordinario que el constituyente otorgó a los trabajadores para resolver los conflictos laborales cuando ya no existiera ningún otro medio; siempre y cuando este al alcance del patrón el poder cumplir las peticiones que se le exponen, ya que de otra manera de nada serviría llevar a cabo el movimiento.

Como señalamos anteriormente nuestra Carta Magna menciona en su artículo 123 fracción XVIII que las huelgas deben tener por objetivo " conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción , armonizando los derechos del trabajo con los del capital " este sería el objetivo en sentido amplio, y lo podemos observar en la Ley Federal del Trabajo en la fracción I del artículo 450, además señala los casos en sentido estricto, como lo señala Nestor de Buen, " resulta difícil admitir que el desequilibrio pueda tener una vida independiente de las causas específicas previstas en las seis fracciones siguientes " (55).

Por otra parte existe la discusión entre los doctrinarios de si la situación para que se presente la huelga debe darse en el país o en las empresas en particular. Respecto al cual al estudiar la legislación mexicana, vemos que ésta se inclina por la primera, al contemplar dentro de los objetivos que debe perseguir el de solidaridad .

A continuación estudiaremos cada uno de los objetivos señalados en el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo :

I. Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción , armonizando los derechos del trabajo con los del

capital.

Acercas de esta fracción diremos que es la base de las causales señaladas específicamente en este artículo, ya que por ser copiada de la Constitución no deben rebasar los parámetros que esta señala.

II. Obtener del patrón o patrones la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el periodo de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del Título Séptimo.

Este objetivo para autores como Nestor de Buen " constituye la finalidad más importante que puede perseguir la huelga ", ya que es " el instrumento para crear el equilibrio " (56), puesto que al darse se logra una armonía porque el sindicato y los patrones han negociado las condiciones en que debe darse el trabajo en una o varias empresas . Con esto no sólo se obtendrán las prestaciones legales e irrenunciables, sino que se han obtenido condiciones superiores de acuerdo a la situación en que cada empresa se encuentre.

Por lo tanto, es obligación del patrón celebrarlo siempre y cuando lo solicite el sindicato de trabajadores, como lo indica el artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo.

Esta fracción a su vez contempla la revisión del contrato anteriormente señalado al terminar su periodo de vigencia, existiendo ciertas excepciones las cuales deberán revisarse con anterioridad a la terminación del contrato, ya que de no hacerse se rompería la armonía entre los factores económicos, con lo que

se autorizaría la huelga, tal es el caso de la revisión salarial cuando éste no sea remunerador para el trabajador como lo señala el artículo 57 de la L.F.T.,

III. Obtener de los patrones la celebración del contrato ley y exigir su revisión al terminar el periodo de su vigencia de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IV del Título Séptimo.

El campo de aplicación de esta fracción es lo que lo hace diferente al anterior, puesto que ésta regula una rama de la industria.

IV. Exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o Contrato Ley, en las empresas o establecimientos donde haya sido violado.

La violación debe ser de naturaleza colectiva, para poder interpuesta como causal de una huelga.

V. Exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades.

La total inobservancia de los patrones de cumplir con el reparto de utilidades dio lugar a que los legisladores lo incluyeran como causal de huelga, por lo que " la negativa del patrón trae el desequilibrio y por lo tanto, da derecho a la huelga " (57).

VI. Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados en las fracciones anteriores.

Esta es la famosa huelga por " solidaridad ", acerca de la

cual, los doctrinarios se contradicen, ya que algunos autores como Euquerio Guerrero consideran que " es condenada por apartarse de la finalidad que debe perseguir la huelga " (53), además de que la considera como " un arma de tipo político que se ha empleado como medio para combatir a los gobiernos en un país determinado ", mientras que otros autores como Trueba Urbina y Nestor de Buen la consideran revolucionaria, inclusive éste último la considera " antecedente directo de la huelga general " (59).

Consideramos que esta causa tiene verdadera efectividad dentro del terreno laboral cuando se trata del mismo patrón en dos o más empresas distintas, ya que de otra manera sería injusto para el patrón que ha cumplido con todas sus obligaciones para con sus trabajadores que éstos se lanzen a la huelga, lo que lo colocaría en un estado de indefensión.

VII. Exigir la revisión de los salarios contractuales a que se refieren los artículos 399 bis y 419 bis.

Estas son excepciones a la duración del contrato colectivo y contrato-ley, en lo que respecta a las estipulaciones sobre el salario en efectivo por cuota diaria, ya que debido a la elevada inflación que vive la economía de nuestro país, los aumentos salariales tienen que darse en periodos más cortos, ya que de otra manera dejarían de ser remunerativos.

e) Artículo 123 fracción XVIII.

La fracción XVIII del mencionado artículo dice a la letra:

"Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción,

armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios publicos sera obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez dias de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas unicamente cuando la mayoría de los huelgistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno".

Es importante destacar que no deben confundirse los terminos de licitud e ilicitud señalados para efectos de la huelga en el derecho laboral, puesto que dichos vocablos se encuentran definidos de manera clara dentro del articulo en estudio, por lo cual no debemos comparalos con las definiciones señaladas en otras materias como es el caso del Código Civil para el Distrito Federal el cual en su articulo 1830 define a los hechos ilicitos como aquellos que van en contra de las " leyes de orden público o las buenas costumbres ".

En la última parte de la fracción citada, se habla de dos casos especificos de ilicitud en las huelgas, los que transcribimos a continuación :

- Cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades.

- En caso de guerra, cuando los trabajadores pertenezcan a establecimientos y servicios que dependen del gobierno.

Respecto al primero de ellos estamos de acuerdo con lo que

indica el maestro Baltasar Cavazos, al señalar que es muy difícil poder probar que fue " la mitad más uno de los trabajadores huelguistas los que realizaron los actos violentos " (60), pero por otro lado, resultaría injusto que por unos cuantos trabajadores que realizan tales conductas la mayoría pierda una oportunidad para mejorar sus condiciones de trabajo. Es importante señalar que se necesita un gran número de trabajadores para causar daños de gran dimensión.

Por otro lado, no se especifica contra qué personas, ni contra qué cosas se deben realizar los actos violentos.

La segunda restringe el derecho de los trabajadores de entidades y dependencias del gobierno, ya que el movimiento en estudio se les prohíbe en tiempo de guerra.

Es importante resaltar que se está hablando de servicios, muchos de los cuales son públicos, por lo que, no dudariamos que se extendería la prohibición a cualquiera de ellos aunque no sean prestados por el Estado por la naturaleza que presentan y por corresponder su prestación originariamente a este, ya que son indispensables para la seguridad nacional en esos momentos.

Por otro lado, en esta fracción también se regula otro aspecto importante del procedimiento de huelga en los servicios públicos, ya que obliga a los trabajadores a dar aviso para suspender las labores, con mayor anticipación, puesto que como lo señala la fracción III del artículo 920 de la L.F.T., lo común es hacerlo con 6 días de anticipación y en los servicios públicos debe hacerse con 10 días. La prórroga puede darse en las huelgas,

siempre y cuando estén de acuerdo las dos partes, de lo que también surge otra excepción para las empresas que prestan los servicios públicos, pues como lo señala Baltasar Cavazos " la autoridad de trabajo puede sustituir la voluntad de la empresa para aceptar la prerroga " (61).

II. 3 CONDICIONES PARA SU ESTALLAMIENTO

La huelga es un movimiento que tiene su origen en conflictos que se presentan cuando las peticiones hechas por los trabajadores no son satisfechas por el patrón de manera justificada o injustificada. Pero este movimiento se debe utilizar como ultima instancia por las repercusiones negativas que acarrea, los cuales son como lo señala Cabanellas " perder su salario los trabajadores, no interrumpir su labor la empresa y no disminuir la producción desde el punto de vista general del país " (62). Por tal razón, la ley ha dispuesto que para que una huelga sea lícita, los trabajadores deben agotar los procedimientos previamente establecidos en la misma, lo que " les está vedado interrumpir por sorpresa el trabajo " (63).

Para señalar el procedimiento nos basaremos en las tres etapas que indica Cavazos Flores, las cuales son :

- A) Período de gestación.
- B) Período de prehuelga.
- C) Período de huelga estallada. (64)

A) La primera etapa se da desde el momento que los trabajadores crean una coalición para la defensa de sus intereses.

Posteriormente se da lo que se llama, el "emplazamiento", el

cual es definido por el Maestro Mario de la Cueva como el " aviso que dan los trabajadores al patrono haciéndole saber que de no acceder a sus peticiones en un plazo determinado, irán a la huelga" (65). Este aviso debe reunir los requisitos que señala el artículo 920 de la L.F.T., los cuales son :

1.- Dirigirse por escrito al patrón, esto es porque el es el que puede solucionar el problema, para lo cual tiene que tener conocimiento; la forma escrita se demanda por seguridad jurídica.

2.- Este escrito deberá contener las peticiones formuladas al patrón, las cuales deben ser concretas.

3.- Señalar que de no ser satisfechas sus peticiones, se irá a la huelga.

4.- Indicar el objeto que se persigue con la huelga, el cual debe encuadrarse en alguno de los que señala el artículo 450 de la L.F.T.

5.- Se debe señalar el día y hora en que se suspenderán las labores, aunque la hora será determinada por la notificación que se haga al patrón, como lo indica la fracción III del artículo en estudio.

6.- Debe presentarse por duplicado ya que el original se utiliza para el expediente que se tramite ante la Junta de Conciliación y Arbitraje y la copia para notificar al patrón.

7.- Presentarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje o ante la autoridad del trabajo más próxima y en caso de no existir

ninguna de las antes mencionadas, deberá presentarse ante la autoridad política de mayor jerarquía del lugar.

B) Este periodo se inicia al presentar el pliego de peticiones a la Junta o a las autoridades antes señaladas.

Mario de la Cueva lo conceptúa como el " espacio de tiempo impuesto por la ley como requisito para que la suspensión del trabajo quede legalmente protegida " (66).

El objeto principal de este periodo es buscar una negociación y avenimiento entre las partes, para que no se llegue a la huelga. Dentro de este periodo se corre traslado al patrón, dentro de las 48 horas siguientes de que se recibió.

Al notificarse al patrón, se producen varias consecuencias jurídicas que mencionaremos a continuación :

1) Empieza a contar el plazo para la suspensión de labores, el que tiene límites mínimos para poder dar tiempo para que se dé la audiencia de conciliación o en su caso se fije el personal de emergencia y se tomen las medidas necesarias para la conservación de las empresas. Por lo cual se señalan 6 días a la fecha para suspender labores o 10 días para el caso de las empresas que prestan servicios públicos como lo señala el artículo 920, fracción III.

Como vemos se indica un plazo mayor para los servicios públicos por la importancia que revisten , se les otorga más tiempo para tratar de solucionar el conflicto para conservarlos o en su caso dar tiempo para que entre la requisa.

2) El patrón pasa a ser depositario de los bienes de la empresa o establecimiento emplazado a huelga. Esto se da para evitar que el patrón intente deshacerse de los bienes que sirven de garantía a sus intereses laborales, según el artículo 921 de la multicitada ley.

3) El patrón deberá presentar su contestación dentro de las 48 horas siguientes a la Junta de Conciliación y Arbitraje, si no lo hace, se le tendrá por inconforme con el pliego de peticiones, como lo señala el artículo 922 de la L.F.T.

4) El artículo 924 de dicha ley menciona que se suspende toda ejecución de sentencia, así como todo " embargo, aseguramiento, diligencia o deshaucio, en contra de la empresa o establecimiento, ni secuestrar bienes del local en que se encuentren instalados, salvo cuando antes de estallar la huelga se trate de :

I) Asegurar los derechos del trabajador, especialmente indemnizaciones, salarios, pensiones, y demás prestaciones devengadas, hasta por el importe de dos años de salarios del trabajador;

II) Créditos derivados de la falta de pago de las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social.

III) Asegurar el cobro de las aportaciones que el patrón tiene obligación de efectuar al Instituto del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores, y

IV) Los demás créditos fiscales ".

5) Suspende la tramitación de los conflictos colectivos, de

naturaleza económica, con lo que se deja en total estado de indefensión al patrón.

6) Todo trabajador que llegare a ser despedido después del emplazamiento podrá participar en el recuento para verificar si se trata de la mayoría de trabajadores los que están ejercitando su derecho de huelga, artículo 931, fracción III.

El artículo 926 obliga a que durante este periodo se dé una audiencia de conciliación, para procurar que las partes solucionen su conflicto, esta audiencia la fijará la Junta de Conciliación y Arbitraje, pero no podrá hacer ninguna declaración que prejuzgue sobre la situación.

Se podrá prorrogar una sola vez a petición de los trabajadores, pero en caso de que no asistan, no correrá el plazo para la suspensión de labores; en el caso de que no se presente el patrón, se podrán tomar medidas de apremio en su contra para obligarle a que asista, (artículo 926 y 927, fracciones II y III).

En esta audiencia también se señala el personal que deberá laborar en la empresa para que la maquinaria o la producción no sufra daños graves por la suspensión. Dicho personal es conocido como " personal de emergencia ", en el caso de que los trabajadores designados no quisieran desarrollar tal actividad, podrán ser sustituidos por otros ajenos a la empresa.

Se puede prorrogar el periodo de prehuelga por acuerdo de las dos partes, pero en el caso de empresas que presten servicios publicos, el patrón puede ser sustituido por las autoridades de trabajo.

C) Este período se da cuando suspenden las labores, lo cual deberá mencionar el día y la hora exactos, además de presentarse en el local previamente señalado, ya que de no ser así la huelga será declarada improcedente.

II.4 CALIFICACION Y ARBITRALE.

La huelga es un derecho que no es absoluto. Para que se de ésta se deben cumplir ciertos requisitos, ya que de no hacerlo el movimiento podría ser desconocido o desintegrado por la fuerza pública.

Para verificar que se hayan cumplido los requisitos legales se presenta la figura jurídica de la calificación, la cual como lo señala Eusebio Ramos " es un acto procesal declarativo " (67), en dicho acto se determina la procedencia e improcedencia del movimiento.

La calificación se realiza ante la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente, vía incidente, el cual es un "procedimiento brevisimo que tiene por objeto, sin hacer ninguna declaración sobre la justificación o injustificación de la huelga, determinar si se cumplieron los requisitos señalados en la ley para que quede legalmente protegida " (68).

Las huelgas pueden ser calificadas como existentes o inexistentes, lícitas o ilícitas, calificativos que han acarreado demasiada confusión, ya que éstos solo sirven para encuadrar en el tipo que menciona específicamente la ley; el significado de los vocablos no va de acuerdo con lo que en el derecho genérico se entiende. Por otro lado, licitud e ilicitud no son opuestos, por

ejemplo una huelga puede ser lícita al buscar el equilibrio entre los factores de la producción e ilícita a la vez si la mayoría de trabajadores ejercieran actos violentos en contra de las instalaciones de la empresa. Por esta razón varios autores como Baltasar Cavazos recomiendan que en vez de los calificativos anteriormente mencionados se utilicen los de " procedente o improcedente " (69), para evitar confusiones.

Las huelgas serán declaradas existentes cuando se cumpla con los requisitos de forma, fondo y mayoría obrera; la L.F.T. señala en su artículo 444 que lo será la que cumpla con alguno de los objetivos mencionados en el art. 450 de la misma ley, estudiados anteriormente. Por otro lado, también señala el artículo 451 que para suspender los trabajos deberá cumplirse con el requisito de mayoría de los trabajadores, además de los que señala el artículo 920.

Al ser calificada como existente, la situación no cambia, simplemente servirá para que se confirme.

La huelga será declarada inexistente si no cumple con los requisitos de forma, fondo o mayoría, los cuales son:

- Que se lleve a cabo por la mayoría de los trabajadores como se indica en el artículo 451 de la L.F.T.
- Tener como objetivo, alguno de los que indica el art. 450 de dicha ley.
- Que se cumpla con los requisitos procedimentales señalados en el art. 920 de la L.F.T.

La declaración de inexistencia tiene que ser a petición de parte interesada, la cual pueden ser los trabajadores, patronos de la empresa afectada o terceros interesados, cuyo interés tendrán que comprobar posteriormente. Se debe promover ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, dentro de las 72 horas siguientes a la suspensión de labores, ya que de no hacerse la huelga será considerada existente.

La solicitud deberá presentarse por escrito con copias para todas las partes interesadas, además deberá contener las causas y fundamentos legales para que sea declarada inexistente, en lo que hay que tener cuidado ya que después no podrán aducirse otras.

Posteriormente se notificará a las partes y se señalará fecha para una audiencia en la cual podrán ofrecerse y desahogarse las pruebas, las que deberán referirse a las causas de inexistencia mencionadas en el escrito. Solo se rechazara la recepción de aquellas pruebas que por su naturaleza no puedan ser desahogadas en la audiencia. Aquí conviene mencionar que la carga de la prueba, corresponde al que promueve.

Señala el art. 931 de la L.F.T., que si se ofrece como prueba el recuento de trabajadores la Junta deberá señalar lugar, día y hora en que se deba efectuar; sólo podrán votar los que asistan y serán considerados para tal efecto los que hubiesen sido despedidos después de la presentación del escrito de emplazamiento, más no los trabajadores de confianza, ni los que hubiesen sido contratados después de la presentación del escrito. Si los trabajadores hacen objeciones, se citará a una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.

La Junta dentro de las 24 horas siguientes a la conclusión de la recepción de las pruebas, resolverá sobre la existencia o inexistencia del estado legal de la huelga.

Para dictar la resolución se citará a los representantes de los trabajadores y patrones. Si la resolución es de existencia, sólo confirma esa situación con todos sus efectos legales.

Por otro lado, si se declara inexistente la huelga, el art. 932 señala que los trabajadores deberán regresar a laborar en un término de 24 horas, ya que de no hacerlo, se darán por terminadas las relaciones de trabajo, salvo que por alguna causa justificada no pudieren, puesto que de no ser así el patrón podrá contratar nuevos trabajadores. También se señalarán medidas pertinentes para que se puedan continuar las labores.

Una huelga será lícita cuando reúna los requisitos de fondo, esto significa, que debe tener por objeto " conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital " como lo señala la Constitución en el art. 123, frac. XVIII.

Hay que mencionar que licitud e ilicitud no son contrarios en materia laboral; lo opuesto de ilicitud sería existencia, y la declaratoria de licitud se encuentra implícita en la existencia.

Las causales de ilicitud están señaladas por la Constitución y reproducidas por la L.F.T. en su art. 445, las cuales mencionaremos a continuación :

I.- Cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos

violentos contra las personas o las propiedades; y

II.- En caso de guerra, cuando los trabajadores pertenezcan a establecimientos o servicios que dependan del Gobierno.

La fracción primera la transforma en delito para los que intervinieron solamente, de tal manera que los demás podrán volver al trabajo normalmente. Esta fracción resulta muy importante ya que anteriormente se consideraba a la huelga como un delito, pero al elevarse a rango constitucional deja de serlo "pero no significa que al amparo de ella se puedan realizar actos violentos" (70).

Respecto a la segunda fracción, Castorena menciona que esta se da por el debilitamiento que sufre el país durante el periodo de guerra (71). Es un medio de autoproteccionismo del Estado.

Por analogía se aplica el mismo procedimiento para calificar la inexistencia que para la ilicitud, como lo ordena el art. 933 de la L.F.T., pero con consecuencias diferentes.

La declaración de ilicitud trae como consecuencia la terminación de los contratos de los trabajadores huelguistas, según el art. 934 de dicha ley, por lo tanto, el patrón puede celebrar nuevos contratos de trabajo.

Existe otro calificativo que se da a las huelgas para efectos del pago de los salarios caídos, este es el de huelgas justificadas e injustificadas o también se les conoce como imputables o inimputables al patrón.

Las huelgas justificadas son aquellas en las que por la negativa del patrón a acceder a las peticiones de los

trabajadores, las cuales eran procedentes, se fue a la huelga. Es decir, el patrón tenía a su alcance los medios para evitar la huelga, por otra parte las huelgas injustificadas son las que por el contrario, el patrón no tenía a su alcance los medios para poder evitarla.

La calificación se dará por la Junta en la resolución que pone fin al conflicto, por lo tanto, si lo es se le condenará a pagar los salarios de los días holgados.

Posteriormente a la declaración de la Junta de la existencia o de la licitud en su caso, quedará totalmente a criterio de los trabajadores el continuar la huelga, lo que puede ser de manera indefinida, disposición retrograda por parte de nuestros legisladores, ya que eso ha venido a atentar contra la vida y desarrollo nacional, de tal forma que pocas empresas pueden resistirlo, las que por lo general son las grandes corporaciones, la mayoría de ellas transnacionales, en cambio, las pequeñas no podrán y los trabajadores en vez de percibir un sueldo tendrán que buscar otro o " botear " por la calle, rebajándose a la calidad de limosneros. Es importante que los legisladores tomen cartas en el asunto para que se dé un periodo pertinente de huelga y al concluirse sea obligatorio, por parte de los trabajadores y patronos el someterse al arbitraje o buscar otra forma de solucionar el conflicto, y así volver a echar a andar esas empresas o establecimientos.

Arbitraje

Es un medio de terminación de la huelga, el cual requiere

necesariamente que los trabajadores estén dispuestos a someterse a él, ya que la decisión que se tome en éste obligará a las partes a cumplir con lo que se resuelva.

La diferencia que existe entre la conciliación y el arbitraje consiste en que la decisión que se tome en la primera no será obligatoria para las partes, como en el caso de la segunda que si lo será. Esta es la razón por la cual los trabajadores muy difícilmente llegan a aceptar el arbitraje, ya que será más fácil obtener sus peticiones negociando por fuera.

Cabe hacer mención, que una vez que los trabajadores deciden someterse al arbitraje no podrán dar marcha atrás y la resolución que se tome será definitiva para ambas partes.

Segun Baltasar Cavazos Flores en materia laboral existen cuatro formas de arbitraje :

- 1.- Potestativo para las dos partes.
- 2.- Potestativo para los trabajadores y obligatorio para los patrones.
- 3.- Obligatorio para ambos a solicitud de cualquiera de las partes.
- 4.- Obligatorio para ambos por ministerio de ley. (72)

Nuestra Ley Federal del Trabajo contempla la segunda de las formas; en el artículo 439 se menciona que aquél puede llevarse tanto por un Arbitro privado o por la Junta de Conciliación y Arbitraje.

El arbitraje Privado puede ser llevado por una persona o por una comisión, los cuales deberán ser ajenos a la relación laboral,

en todos los casos que se dé este supuesto la autoridad cuidará que no se violen los derechos de los trabajadores.

Por lo que respecta al arbitraje de la Junta de Conciliación y Arbitraje el maestro Nestor de Buen menciona varios aspectos que a continuación señalaremos:

a) Titulares de la acción : el art. 937 de la L.F.T. no distingue que trabajadores deben someter el conflicto ante la Junta, el autor piensa que todos los trabajadores pueden hacerlo aunque no sean huelguistas.

b) Procedimiento : el ordinario y el que se sigue para conflictos colectivos de naturaleza económica.

1. El ordinario se seguirá para el cumplimiento o interpretación del contrato colectivo o contrato ley, o de las disposiciones relativas a la participación de utilidades, como lo indica el art. 870 y siguientes de la L.F.T.

2. El procedimiento para los conflictos colectivos de naturaleza económica se seguirá si es un contrato de esta naturaleza como lo indica el art. 900 y siguientes de la L.F.T.

c) Responsabilidad : con la imputabilidad se buscan dos finalidades, las cuales consisten en complacer las peticiones de los trabajadores de manera idónea y la de pagar los salarios vencidos, con excepción del caso de la huelga por solidaridad como lo menciona el art. 937 de la L.F.T. (73).

El patrón por su lado puede negarse a someterse al arbitraje o a aceptar el laudo que se derive de éste en tal caso la Junta

aplicará las sanciones que indica el artículo 947 de la multicitada ley, las cuales son:

I.- Dará por terminada la relación de trabajo;

II.- Condenará a indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario;

III.- Procederá a fijar la responsabilidad que resulte la patrón del conflicto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 fracciones I y II; y

IV.- Además, condenará al pago de los salarios vencidos desde la fecha en que dejaron de pagarlos hasta que se paguen las indemnizaciones, así como al pago de la prima de antigüedad, en los términos del artículo 162.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 38.- Castorena, J. Jesus., " MANUAL DE DERECHO OBRERO ", 6a. edición, Fuentes Impresores, México, 1973, pág. 298.
- 39.- De la Cueva, Mario, "EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO". Tomo II, 4a. edic., Editorial Porrúa, México, 1986, pág. 588.
- 40.- Cabanellas, Guillermo, " COMPENDIO DE DERECHO LABORAL ", Tomo II, Edit. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1968, pág. 548.
- 41.- Krotoschin, Ernesto, " MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO ", vol.6 3a. edición, Edit. De Palma, Buenos Aires, 1976, pág. 675.
- 42.- Idem, pág. 301.
- 43.- Ramos Martínez, Eusebio, " EL DERECHO SINDICAL MEXICANO ", 3a. edic., Edit. ECASA, México, 1986, pág. 23.
- 44.- De Buen L.,Nestor, " DERECHO DEL TRABAJO", Tomo II, 6a. edic. Edit. Porrúa, México, 1988, pag. 844.
- 45.- Rivero, Jean et Jean Savatier, " DROIT DU TRAVAIL ", Presses Universitaires de France, citado por Mario de la Cueva, "EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO ", Tomo II, 4a. edic. Edit. Porrúa, México, 1986, pág. 588.
- 46.- 1134/45/2a. Sindicato Mexicano de Trabajadores de la Industria de Bonetería y Coags., 29 de Agosto de 1945.
- 47.- Cabanellas, Guillermo, op. cit., pág.87.
- 48.- De Buen, Néstor, op. cit., pág. 836.
- 49.- De la Cueva, Mario, op. cit. pág. 590.
- 50.- Trueba Urbina, Alberto, " NUEVO DERECHO DEL TRABAJO ", 5a. edic., Edit. Porrúa, México, 1980, pág. 363.
- 51.- Castorena, J. Jesus, op. cit., pág. 315.
- 52.- Trueba Urbina, Alberto, op. cit., pág. 367.

- 53.- De la Cueva, Mario, op. cit., pág. 617.
- 54.- Castorena, J. Jesus, op. cit., pág. 307.
- 55.- De Buen, Néstor, op. cit., pág. 854.
- 56.- Idem, pág. 857.
- 57.- Guerrero, Euquerio, " MANUAL DEL DERECHO DEL TRABAJO ", 11a. edic., Edit. Porrúa, México, 1981, pág. 359.
- 58.- Idem, pág. 363.
- 59.- De Buen, Néstor, op. cit., pág. 360.
- 60.- Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada comentada por Cavazos Flores, Baltasar, et. al., 21a. edic., Edit. Trillas, México, 1983, pág. 308.
- 61.- Idem, pág. 464.
- 62.- Cabanellas, Guillermo, op. cit., pág. 346.
- 63.- Idem, pág. 345.
- 64.- Cavazos Flores, Baltasar, op. cit., pág. 482.
- 65.- De la Cueva, Mario, op. cit., pág. 632.
- 66.- Ibidem.
- 67.- Ramos Martínez, Eusebio, op. cit., pág. 277.
- 68.- De la Cueva, Mario, op. cit., pág. 655.
- 69.- Cavazos Flores, Baltasar, op. cit., pág. 478.
- 70.- Ramos Martínez, Eusebio, op. cit., pág. 275.
- 71.- Castorena, J. Jesus, op. cit., pág. 324.
- 72.- Cavazos Flores, Baltasar, " EL MITO DEL ARBITRAJE POTESTATIVO ", Edit. Jus, México, 1978, pág. 54.
- 73.- De Buen L., Néstor, " DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO ", Edit. Porrúa, México, 1988, pág. 575.

CAPITULO III

LAS LIMITACIONES A LA HUELGA

La huelga ha tenido tres etapas a través de la historia, las cuales han sido conocidas como : la de prohibición, la de tolerancia y la aceptación de su derecho. No obstante, y ya adentrados en esta tercera etapa , la cuestión relativa al alcance del derecho de huelga propicia la evaluación, muchas veces negativa del fenómeno.

Es importante regular la huelga para evitar su empleo abusivo. De aquí que las limitaciones a este derecho en realidad no sean tales, sino que se trata de limitaciones a la huelga, a efecto de que pueda ser un derecho.

En el sistema jurídico mexicano, se establecen tanto en la Constitución como en la Ley Federal del Trabajo, varias limitantes para ejercer el derecho de huelga, limitando aun más este derecho para el caso de las industrias que prestan servicios públicos.

III.1. ARTICULO 923 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

En el artículo 923 de la Ley Federal del Trabajo, encontramos tres hipótesis, que junto con la de falta de personalidad son limitantes muy importantes, ya que pueden evitar la suspensión de labores, por ser requisitos que se deben cumplir previamente al estallamiento de la huelga.

El artículo en estudio fue una de las reformas procesales de 1980 cuya finalidad es la de evitar " prácticas nocivas al interés del centro de trabajo " (74). A continuación lo transcribiremos para después desglosarlo y estudiarlo :

"Art. 923.- No se dará trámite al escrito de emplazamiento de huelga cuando éste no sea

formulado conforma a los requisitos del artículo 920 o sea presentado por un sindicato que no sea el titular del contrato colectivo de trabajo, o el administrador del contrato ley, o cuando se pretende exigir la firma de un contrato colectivo, no obstante existir ya uno depositado en la Junta de Conciliación y Arbitraje competente. El Presidente de la Junta, antes de iniciar el trámite de cualquier emplazamiento a huelga, deberá cerciorarse de lo anterior, ordenar la certificación correspondiente y notificar por escrito la resolución al promovente".

A continuación tomaremos el desglose que hace el maestro Nestor de Buen (75) sobre las tres hipótesis de "desechamiento" que indica el artículo mencionado :

1era. hipótesis.- Cuando el escrito de emplazamiento no se ha formulado conforme a los requisitos que menciona el art. 920 de la L.F.T., ya estudiados en el capítulo anterior, debe revestirse de todas las formalidades ya que debe haber un orden y por lo tanto, respetarse las estipulaciones para que pueda darse la suspensión de labores.

2da. hipótesis.- El escrito deberá ser presentado por el sindicato que sea titular del contrato colectivo o el administrador del contrato ley, con lo que se obliga a que sea un sindicato el que tenga que promover y no una coalición.

Por otro lado, hace que se respeten los derechos del sindicato titular del contrato colectivo o contrato ley, si no, cualquier sindicato podría promover y esto provocaría una inseguridad jurídica tanto para el patron como para los propios trabajadores.

3era. hipótesis.- Cuando se pretende exigir la firma de un contrato colectivo, se deberá verificar si no existe alguna anterior depositado en la Junta de Conciliación y Arbitraje, ya que de ser así, no procederá dicho escrito. Con esto se evita una huelga sin objeto, por lo tanto, sin razón de ser y contraria al art. 450 de la L.F.T.

Al comprobar lo anterior el Presidente de la Junta, ordenará que se certifique y por último, notificará por escrito el resultado de la promoción al que la haya hecho.

III.2. REQUISITOS DE LA HUELGA

a) Concepto de Requisito.

El maestro Cabanellas lo define de manera general diciendo que es " la circunstancia o condición necesaria para la existencia o el ejercicio de un derecho o una facultad, para validez y eficacia de un acto jurídico y para exigencia de obligaciones o deberes " (76). En el caso específico de la huelga Nestor de Buen los conceptúa como " los elementos esenciales o estructurales " (77), que deben cumplirse para que pueda darse plenamente.

b) Naturaleza jurídica de los requisitos.

Los requisitos se dividen en dos, dependiendo de la

naturaleza de que participen, ya que pueden ser actos preliminares también llamados previos o condiciones resolutorias, como lo señala Nestor de Buen (73).

Los actos preliminares o previos son aquellos requisitos que como su nombre lo dice, deben satisfacerse antes de que se presente la suspensión de labores (como por ejemplo la audiencia de conciliación o los que al principio señalamos), contemplados en el artículo 923 de la L.F.T.

Los requisitos que se presentan como condiciones resolutorias, son aquellos que posteriormente al estallamiento se verifica por parte de la Junta si se cumplieron, como por ejemplo, el requisito de mayoría.

c) Clasificación de los requisitos.

Dentro de la clasificación de los requisitos de forma encontramos que se le denomina así al escrito de emplazamiento y al procedimiento que se debe llevar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, regulado por el artículo 920 de la L.F.T., el cual ya mencionamos anteriormente (ver supra II.3), por lo que nos remitiremos a lo allí expuesto.

Requisito de mayoría obrera :

Lo exige la ley en los artículos 451 fracción II y 459 fracción I; este es un requisito que se debe comprobar a posteriori de la suspensión, en el momento de la audiencia de recuento regulada por el art. 931 de la L.F.T., en cual se indica que pueden participar en el recuento los trabajadores que

concurran a la audiencia señalada anteriormente, así como los despedidos por el patrón posteriormente a la fecha de presentación del escrito de emplazamiento, los que no sean de confianza, y los que no hayan ingresado a la empresa con posterioridad a la presentación del mismo escrito.

Por otra parte, la mayoría debe ser absoluta, esto es la mitad más uno del total de los trabajadores, por lo tanto, el empate daría lugar a la inexistencia.

Requisitos de fondo :

Para cumplir con ellos la huelga debe tener alguno de los objetivos señalados en el art. 450, ya estudiados en el capítulo anterior, lo cual deben mencionar en el escrito de emplazamiento, aunque realmente no está bien fundada la afirmación que hacen los trabajadores, pero de todos modos habrá suspensión, ya que eso sólo se podrá ver en el incidente de calificación.

III.3. LIMITACIONES ESPECIFICAS EN MATERIA DE SERVICIOS PUBLICOS .

La importancia que revisten los servicios públicos, hizo que el legislador no los perdiera de vista, por lo cual tanto en el art. 123 constitucional, como en la Ley Federal del Trabajo, aparecen disposiciones especiales para la huelga, que se pudiere presentar en este rubro. A continuación haremos un estudio de ellas.

La Constitución en el art. 123 fracc. XVIII, señala en su última parte, que serán consideradas ilícitas aquellas huelgas

llevadas a cabo en tiempo de guerra por trabajadores que pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno, con esto se prohíbe terminantemente la huelga, en las empresas del Estado que presten servicios públicos durante el periodo de guerra. No hay que olvidar que otros servicios públicos que no presta el Estado los tiene concesionados a particulares y si quisiera evitar la huelga en ellos, simplemente revocaría la concesión con lo cual se prohibiría inmediatamente la huelga.

Esta medida se tomó para evitar que el estado pudiera sufrir un debilitamiento durante el periodo de guerra, y así sucumbir ante el enemigo, podríamos decir que es una medida de seguridad nacional de rango constitucional.

En la Ley Federal del Trabajo se menciona en el art. 920 frac. III, que " el aviso para la suspensión de las labores deberá darse por lo menos ... con diez días de anticipación cuando se trate de servicios públicos", con la que se obliga a los trabajadores a que se tenga un lapso de prehuelga mayor al que generalmente se ordena que es de seis. Esta disposición busca por un lado dar un periodo mayor para la negociación y por lo tanto, ampliar las posibilidades de llegar a un arreglo sin suspender las labores y por otro, que el Estado tome las medidas pertinentes para evitar la suspensión.

El periodo de prehuelga se puede prorrogar por acuerdo de las dos partes, con excepción de aquellas empresas que presten servicios públicos, en las que " la autoridad de trabajo puede sustituir la voluntad de la empresa para aceptar la prórroga " (79); por lo tanto, el patrón de dichas empresas ve limitada su

intervención en las decisiones sobre el manejo de las relaciones laborales. En realidad es muy difícil que esto se llegue a dar, ya que sería muy raro que un empresario quisiera que en su negocio se suspendieran las labores.

Existen determinados servicios públicos que deben seguirse prestando posteriormente a la suspensión de labores, por un término pertinente, las cuales están señaladas por el art. 466 de la L.F.T., que a continuación transcribiremos :

"Art. 466.- Los trabajadores huelguistas deberán continuar prestando los siguientes servicios :

I.- Los buques, aeronaves, trenes, autobuses y demás vehículos de transporte que se encuentren en ruta, deberán conducirse a sus puntos de destino; y

II.- En los hospitales, sanatorios, clínicas y demás establecimientos análogos, continuará la atención de los pacientes recluidos al momento de suspenderse el trabajo, hasta que puedan ser trasladados a otro establecimiento".

El paro de actividades repentino en este tipo de servicios acarrearía grandes daños, así tenemos que en el primer caso lesionaría a las empresas por los daños que podrían sufrir los vehículos por ser abandonados, y en segundo lugar a los pasajeros por dejarlos en un lugar distinto del cual se dirigían. En el segundo caso se pretende evitar que los pacientes dejen de ser

atendidos, ya que su estado físico podría empeorar o incluso perder la vida.

Es obligatorio para los trabajadores, que lleven a cabo dichas actividades, continuar prestándolas dentro del término indicado, ya que de no hacerlo la misma ley en su art. 936 autoriza el empleo de trabajadores ajenos, además de otorgar los medios para hacerlo efectivo permitiendo la intervención de la fuerza pública.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 74.- Ross Gamez, Francisco, " DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO ", 2a. edic., Edit. Cardenas, México, 1986, pag. 678.
- 75.- De Buen L., Nestor, " LA REFORMA DEL PROCESO LABORAL ", Edit. Porrúa, México. 1980, pag. 106.
- 76.- Cabanellas, Guillermo, " DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL ", Tomo V, 14a. edic., Edit. Heliasta, Buenos Aires, 1979, pag. 332.
- 77.- De Buen L., Nestor, " DERECHO DEL TRABAJO ", Tomo II, 6a. edic., Edit. Porrúa, México, 1988, pag. 861.
- 78.- Ibidem.
- 79.- Nueva Ley Federal del Trabajo, Tematizada y Sistematizada comentada por Cavazos Flores, Baltasar, et. al., 21a. edic., Edit. Trillas, Mexico, 1987, pag. 464.

C A P I T U L O I V

LAS FORMULAS LEGALES DE TUTELA DEL SERVICIO PUBLICO FRENTA A LA HUELGA

Al estudiar en el primer capítulo las características de los servicios públicos, mencionamos la continuidad de su prestación, y para lograrla cuenta con un sistema jurídico especial, por ser de interés público; por lo cual, se necesitan ciertas medidas especiales para garantizar su prestación, como lo señala Villegas Basavilbaso. " la satisfacción de las necesidades colectivas, objeto del servicio público, requiere en determinados casos, de la imposición de limitaciones a la propiedad privada" (80).

Originalmente debería corresponder al Estado prestar los servicios públicos, por la naturaleza que estos presentan. Pero no hay que olvidar que muchas veces no puede hacerlo y se auxilia de los particulares por medio de las concesiones, por otra parte, al transcurrir el tiempo, muchos servicios se han ido reconociendo como públicos, ya que la necesidad que de ellos se tiene se ha generalizado por varias razones.

A continuación estudiaremos las figuras más importantes con que cuenta el Estado, para garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos .

IV.1. LA REQUISA

a) Concepto

El vocablo requisa proviene del latín requisitio-onis, lo que significa acción de requirir : requerirlo, o sea, exigir con potestad. Es la " demanda imperiosa hecha por el gobierno, para poner a su disposición las personas o las cosas que se necesiten con urgencia para un servicio público " (81).

El maestro Cabanellas también la define Como " la transitoria utilización forzosa de locales, terrenos y servicios " (82), también se le conoce con el nombre de requisición .

Esta figura tiene orígenes castrenses, ya que durante la guerra los combatientes a su paso tomaban todo lo que les era necesario para continuar su lucha. Considerado como vandalismo en un tiempo pasó a ser contemplada por la ley . Utilizada desde la Edad Media, a fines del siglo XVII, aparece tal y como se contempla ahora, como una forma de incautación y pago subsiguiente.

Fue en la Reconvención de 1795, en donde por primera vez se contempló en la ley . En México apareció en la Constitución de 1857, en su artículo 26, donde señalaba que " en tiempo de paz ningún militar puede exigir alojamiento, bagaje, ni otro servicio real o personal, sin el consentimiento del propietario. En tiempo de guerra sólo podrá hacerlo en los términos que establezca la ley ".

Posteriormente el Estado la consideró como un instrumento que podría ser utilizado también en el área civil, por lo cual, se empezó a emplear para aquellos casos de urgencia, basándose en que se hace retroceder el derecho de propiedad privada hasta donde lo exija el interés público.

De lo anterior podemos deducir que existen dos clases de requisas:

- 1) La militar, y
- 2) La civil.

La primera se presenta siempre en tiempo de guerra, la cual se encuentra comprendida en nuestra Carta Magna, en el 4o. párrafo del artículo 16, cuyo texto se desprende del artículo 26 de la Constitución de 1857, con la diferencia sustancial de que en la Constitución de 1917, se excluye la requisita de servicios personales, ya que señala : " en tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente ".

La requisita civil, puede presentarse en tiempo de paz o de guerra, teniendo su fundamento constitucional en los artículos 27, 28, 29 y 89 y los artículos 112 y 113 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

b) Clases

Existen tres clases de requisiciones, las cuales son:

- 1.- De servicios personales;
- 2.- En propiedad; y
- 3.- En uso.

La primera es contemplada por nuestra Constitución en su artículo 5o., en donde se señalan algunos casos específicos, los cuales son: cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta, las funciones electorales o censales y los servicios profesionales de índole social.

Se señalan otros casos en algunas leyes específicas, como son

la Ley General de Salud en los artículos 181 a 184 ; la Ley Forestal Federal en su artículo 43 y el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación.

La requisita en propiedad, es contemplada en algunos países como Francia, pero en nuestro país no existe, puesto que para tal finalidad existe la expropiación.

Por lo que respecta a la requisita de uso, diremos que se encuentra contemplada en nuestra legislación en los artículos 112 y 113 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, los cuales transcribiremos a continuación :

"Art. 112.- En caso de guerra internacional, de grave afectación del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior de un país o para la economía nacional, el gobierno tendrá derecho de hacer la requisición en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de las vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles; y de disponer de todo como lo juzgue conveniente. El gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviese al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario".

El segundo de estos artículos señala:

"Art. 113.- En los casos previstos en el

artículo anterior, el gobierno federal podrá dictar todas las medidas que estime necesarias para el éxito de las operaciones; y además las siguientes: 1o. Poner fuera de servicio en todo o en parte de su extensión, las vías generales de comunicación; 2o. Ordenar la concentración, en los lugares que designe la Secretaría de la Defensa Nacional, de los vehículos que pertenezcan a las vías generales de comunicación y medios de transporte, y 3o. Ordenar la clausura de las estaciones y oficinas de comunicaciones eléctricas; el retiro de los aparatos esenciales de comunicaciones eléctricas y prohibir la importación, fabricación y venta de aparatos e implementos que hayan sido determinados por los secretarios de Comunicaciones y de la Defensa Nacional".

Como podemos ver en estos artículos se contempla la privación que se hace al requisado durante cierto tiempo por parte del Estado, de los bienes muebles e inmuebles, materia de la requisa. Debe recaer sobre cosas no fungibles, ya que de otra forma, si se consumen, se destruye el objeto, por lo tanto, se convertiría en una expropiación. Las cosas no fungibles no imponen transmisión, pero sí una indemnización siempre que la empresa requisada sufra perjuicio, daños o disminución de beneficios.

c) Características

- Operación unilateral :

Se presenta de tal forma porque solo interviene la voluntad del Estado , ya que este no puede estar supeditado a la voluntad de los particulares para poder enfrentarse a las situaciones de necesidad publica, por lo tanto, se impone a quien sea y cuando sea necesario.

- Ejecutado por la administración publica :

El Poder Ejecutivo lo lleva a cabo , mientras los otros dos poderes solo intervienen en una forma indirecta . Asi tenemos que el Poder Legislativo crea la ley que autoriza la requisita, y el Poder Judicial participa en caso de controversia por la indemnización que debe darse al requisado .

- Existir una necesidad imperiosa :

Esta es la finalidad a la cual se va a destinar la requisita, por ejemplo , suministrar agua a una población .

- Necesidad de interés generalizado :

Esta es la que sirve de base a la figura en estudio, debido a que el interés general debe predominar sobre el particular .

- Mediante indemnización :

Esta es la contraprestación que el Estado da al requisado , con el objeto de que no sufra pérdidas en su patrimonio .

- Temporal :

Si no se da esta característica , estaríamos hablando de otra figura denominada expropiación .

d) Elementos:

- I. Causal que motive la requisición ,
- II. Objeto de la requisición ,
- III. Sujetos de la relación requisitoria ,
- IV. Indemnización.

A continuación estudiaremos la requisición en materia laboral, ya que se ha aplicado en algunos casos al amenazarse la continuidad en la prestación de algún servicio público, el Estado toma el control de todas las instalaciones de las empresas que los prestan .

El Estado decreta la requisita en determinada empresa o industria , no permitiendo que se cierre o reabriendo y operando las instalaciones , designando para dirigir las a un administrador e invitando a los trabajadores huelguistas a regresar a sus labores, pero generalmente no lo aceptan , por lo cual , se acude a los trabajadores de confianza y a otros ajenos a la empresa. Por la naturaleza del servicio que se presta se procura tener un amplio margen de trabajadores de confianza , para poder controlar las situaciones como la de la huelga en los servicios públicos , además de que se toman trabajadores de las filiales de la empresa en cuestión .

El fundamento legal que se invoca con el decreto de requisita es el artículo 89 fracción I , por cuanto a las facultades del Ejecutivo , la cual señala :

"Las facultades y obligaciones del Presidente con las siguientes :

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión , proveyendo en la

esfera administrativa a su exacta observancia " .

Tambien se señala el artículo de la ley respectiva , como ha sido el caso de las vías generales de comunicación . los artículos 112 y 113 anteriormente señalados , estas disposiciones, así como la requisa han sido duramente criticadas , por los partidarios de los trabajadores , incluso se les tacha de inconstitucionales, pero hay que hacer énfasis en que vivimos en un país democrático en donde el interés de la mayoría debe prevalecer sobre el de la minoría , por lo cual , se justifica la requisa .

El artículo 28 constitucional , en su décimo párrafo , también sirve de base a esta figura al hablar de la concesión , al señalar que " las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes , y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público " .

Creemos que en este aspecto nuestro país se encuentra bien situado , ya que no se va a los extremos como lo hacen otros países, ya que algunos lo prohíben totalmente, como es el caso de Francia , o lo que es peor , contemplar sanciones penales para los trabajadores huelguistas como sucede en Holanda.

Pero también debemos señalar que no se cumple totalmente con los requisitos que exige la ley, ya que en nuestro país no se otorga indemnización a las empresas que fueron requisadas, pudiera decirse que no tiene caso por ser en muchas ocasiones empresas del Estado, pero no hay que olvidar que éstas cuentan con su propio patrimonio independiente al del Estado en general, por lo cual, no deben confundirse.

d) Personal de emergencia .

Se entiende por personal de emergencia al " numero indispensable de trabajadores que deberá continuar trabajando para que sigan ejecutándose las labores, cuya suspensión perjudica gravemente a la seguridad y conservación de los locales , maquinaria y materias primas o la reanudación de los trabajos " . como lo señala el artículo 935 de la Ley Federal del Trabajo.

A estos trabajadores no hay que confundirlos con los que se emplean en la requisa , ya que sus fines son diferentes, de manera tal , que el personal de emergencia solo tiene funciones de conservación y no de prestación del servicio , como sucede con la requisa , por otra parte , esta es otra figura jurídica que nace a raíz de la huelga que pudiera darse en empresas que presten servicios de interés general , y el otro entra en materia laboral en cualquier actividad, no necesariamente debe revestir tal interés.

IV. 2. EXPROPIACION.

a) Concepto .

Debido a la naturaleza de las funciones que realiza el Estado, cuenta con la expropiación para apropiarse de aquellos bienes que le son necesarios para cumplir satisfactoriamente con sus fines.

Esta figura proviene del latín *ex* y *proprio* definido por Gabino Fraga como " un medio por el cual el estado impone a un particular la sesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública, y mediante la compensación que al particular se

le otorga por la privación de esa propiedad " (83).

Es importante señalar que no debe ser confundida con los impuestos, ya que una es privativa y a cambio existe una contraprestación para no afectar el patrimonio del particular y los otros son lo contrario , es decir , son de aplicación generalizada y no existe ninguna contraprestación por parte del Estado .

b) Requisitos .

La expropiación encuentra su fundamento Constitucional en el artículo 27 párrafo II , el cual señala que : " Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización " .

De lo cual podemos deducir que cuenta con dos requisitos esenciales para que esta figura se dé plenamente , los cuales son:

- La causal de utilidad pública, y
- La indemnización .

c) Procedimiento expropiatorio .

En este procedimiento intervienen los tres Poderes de la Unión en sus diferentes fases , como lo señala la fracción VI , segundo párrafo del artículo 27 constitucional . Así tenemos , que el Poder Legislativo , tanto Federal como Local , debe intervenir para determinar las causas de utilidad pública por las cuales se procederá a la expropiación ; al respecto la Constitución indica que " las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada " .

En materia Federal y para el Distrito Federal , existe la Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936 , la cual señala en su artículo 1o. las diversas causales de utilidad publica , entre las cuales se contempla la prestación de un servicio publico .

Posteriormente interviene el Poder Ejecutivo . al dictar el acuerdo correspondiente , como lo señala el artículo 27 al decir que " de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente " . A este respecto la Ley de Expropiación , menciona en su artículo 2o. que " el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaria de Estado , Departamento Administrativo o Gobierno de los territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación ... y en su caso hará la declaratoria respectiva " ; cabe señalar que en el caso de que no existiere dependencia encargada de llevarla a cabo , lo hará la Secretaría de Gobernación , como lo señala el artículo 27 fracción XIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , al indicar que " a la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de expropiación por causa de utilidad publica, en aquellos casos no encomendados a otra dependencia " .

Para efectos de publicación de la declaratoria de expropiación , se hará por medio del Diario Oficial de la Federación, además de notificarse personalmente a las personas interesadas ; pero deberá hacerse una segunda publicación en el mismo Diario para el caso de que se ignore el domicilio de los interesados lo cual hará las veces de notificación personal, como lo indica el artículo 4o. de la Ley de Expropiación .

Sobre esta materia no opera la garantía de audiencia Previa.

como lo señala la Suprema Corte de Justicia que " en materia de expropiación , no rige la garantía de Previa audiencia consagrada en el artículo 140. de la Constitución Federal , porque ese requisito no está comprendido entre los que señala el artículo 270. de la misma Constitución " (64) . Pero si existe el recurso de revocación , el cual debe ser interpuesto por los interesados ante la dependencia que llevo a cabo el trámite , dentro de los quince días hábiles posteriores al acuerdo de expropiación .

Posteriormente opera la ejecución de la expropiación , lo que tendrá lugar después de que no se interponga el recurso de revocación dentro del término legal , o en caso de haberse interpuesto , se haya resuelto en forma negativa .

Resulta de vital importancia para el tema en estudio señalar lo estipulado por el artículo 80. de la Ley de Expropiación, ya que este artículo contempla la ocupación inmediata de los bienes materia de la expropiación , sin que el recurso de revocación la suspenda, puesto que se puede aplicar dicha disposición en materia de servicios públicos , porque con esto se pretende satisfacer " necesidades colectivas " .

El Poder Judicial tiene intervención en lo que respecta a la indemnización de la cosa expropiada, puesto que como lo señala el art. 27 constitucional y 100. de la Ley de Expropiación " el exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal , será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial " . También tendrá participación cuando no se encuentre

estipulado el valor del bienes las oficinas rentísticas.

En nuestro derecho a diferencia del derecho francés se puede aplicar la figura en estudio a bienes muebles e inmuebles . En Francia se utiliza la requisita para los bienes inmuebles ; modelos que aunque parecidos no son iguales . a continuación señalaremos los criterios para diferenciarlos , para lo cual nos basaremos en los puntos señalados por el maestro Serra Rojas (85):

1.- En cuanto a la fuente :

En la expropiación es solo una, mientras que en la requisición son tres , el militar , para las necesidades de la nación y de alojamiento .

2.- Por las circunstancias para las que se utilizan :

La expropiación es considerada una institución permanente , en cambio la requisición puede darse por movilización , guerra , tensión internacional y otros casos especiales .

3.- Por lo que respecta al objeto :

La requisita tiene más que la expropiación , por ejemplo , se puede utilizar para obtener el uso de los bienes muebles e inmuebles , emplear los servicios de empresas y de las personas.

4.- En cuanto a los motivos :

En ambos casos se fundamenta por la utilidad pública, pero en la requisición inicialmente fueron militares y con el tiempo se ha prestado para resolver los problemas que afronta el Estado moderno.

5.- Por lo que respecta a la duración :

La requisición se presenta en forma transitoria, mientras

persista el problema que la originó, ya sea una guerra o un estado de emergencia. En cambio la expropiación se da en forma definitiva, ya que se busca el apropiarse de los bienes en cuestión; cabe mencionar que la Ley de Expropiación también contempla la figura de la ocupación temporal, la cual estudiaremos posteriormente.

6.- En materia de concesiones :

En esta materia la expropiación no se aplica, ya que la facultad de prestar un servicio público corresponde originariamente al Estado por ser una de sus atribuciones, por lo tanto, son inalienables y lo que procede es la revocación. Por otro lado la requisita sí puede utilizarse en empresas concesionarias.

d) Conservación del servicio público como causa de utilidad pública

Es muy difícil definir lo que debe entenderse por utilidad pública, ya que se toma como un concepto muy amplio, pero lo importante de él es que " es un límite que se impone al Estado en defensa de la propiedad privada " (86). Se ha utilizado para abarcar todos los casos en que el Estado tiene la obligación por razón de sus atribuciones de dar satisfacción a una necesidad general.

El maestro Serra Rojas esboza las notas más importantes de la utilidad pública al decir que " consiste en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva y en general la conveniencia o interés de la generalidad de los individuos del Estado " (87).

Como lo señalamos anteriormente, corresponde al Poder Legislativo Local o Federal, determinar las causas de utilidad pública, en virtud de las cuales se puede llevar a cabo la expropiación.

En materia de servicios públicos, el artículo 10. de la Ley de Expropiación hace referencia a los mismos al señalar en su fracción I lo siguiente :

"Art. 10.- Se considera de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público".

Posteriormente en el mismo artículo se vuelve hacer referencia a los servicios públicos, aunque ya no de una manera específica en la fracción quinta al indicar:

"V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas ".

Si se trata de un servicio público concesionado, el Estado tendrá el derecho de revocarla, pero para el caso de los bienes con los que se presta el servicio, se operará la expropiación.

Existen los llamados servicios públicos impropios, los cuales alcanzan dicha categoría de hecho, pero no de derecho, por no

haber sido reconocidos como tales por el Estado, por tal razón, al verse amenazada la continuidad en su funcionamiento, el Estado podrá aplicar la expropiación.

Ahora estudiaremos dos figuras íntimamente ligadas a la anterior por ser sumamente parecidas, estas son la "estatización" y la "nacionalización". La primera se utiliza para los casos en que se encuentre concesionado algún servicio o por el Estado, y se revoque la concesión, implicando al mismo tiempo la expropiación de los bienes con los cuales se presta el servicio.

La nacionalización se considera "una medida político-económica del Estado, para reservarse determinada rama económica de producción o de prestación de servicios" (88). Figura que ha sido utilizada en varios casos en nuestro país, como en los casos de Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos. Ya que al oponerse al desarrollo y economía nacional el desenvolvimiento de alguna rama de la industria o de servicios, el Estado interviene para manejar el mismo, el curso de tales áreas según los intereses de la nación, designándola como estratégica para el desarrollo nacional.

IV.3. OCUPACION TEMPORAL E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

Estas figuras que constituyen otra arma para el Estado en contra de la interrupción en la prestación de servicios públicos.

La ocupación temporal encuentra su fundamento legal en la Ley de Expropiación y en el Código Civil para el Distrito Federal, en cambio la intervención administrativa carece del mismo.

El artículo 2o. de la Ley de Expropiación dispone que en los casos de utilidad pública, " previa declaración del Ejecutivo Federal, procedera ...la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio...". Por otra parte, el artículo 836 del Código Civil señala:

" Art. 836.- La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo. "

Como podemos ver en los dos artículos anteriores se autoriza la ocupación temporal en el primero se contempla específicamente, ya que, como lo citamos anteriormente, en el artículo 1o. de la Ley de Expropiación se señala específicamente como causal de utilidad pública al suministro de un servicio público. En cambio en el segundo, aunque no se menciona directamente a los servicios públicos, lo podemos deducir, al implicar el dejarse de prestar una calamidad pública.

Consideramos que aunque la intervención administrativa carece de fundamento legal no va en contra de la ley el aplicarla, ya que se presenta generalmente junto con la ocupación, como en la decretada para los servicios de energía eléctrica al haber sido emplazadas a huelga las empresas que los prestan por el Sindicato Mexicano de Electricistas (SE), al señalar en el artículo segundo:

"Art. 20.- Por las causas de utilidad pública expuestas, se declara la ocupación inmediata total y temporal, y la intervención administrativa de todos los bienes y derechos de las mencionadas empresas, exclusivamente durante el tiempo que prevalezcan las circunstancias que motivan este Acuerdo."

En base a lo anteriormente señalado podemos deducir que la intervención administrativa se refiere únicamente a la operación técnica de las empresas.

El procedimiento para llevar a cabo la ocupación, es el mismo al que se aplica para la expropiación, el cual señalamos en líneas arriba.

El Estado cuenta con esta figura para aquellos casos en los cuales no cabe la requisa, como el señalado anteriormente de las empresas que prestan el servicio de energía eléctrica, ya que al no poderse encuadrar en el artículo 112 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, se contempló en el artículo 23 de Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, al cual transcribiremos a continuación :

" Art. 23.- Para la adquisición o uso de bienes inmuebles que se destinen, a la prestación del servicio público de energía eléctrica procederá en su caso previa declaración de utilidad pública dictada de conformidad con las leyes respectivas, la expropiación, la ocupación temporal, total o

parcial o la limitación de los derechos de dominio".

La ocupación temporal y la requisición son figuras totalmente parecidas, puesto que presentan características iguales, por lo cual a continuación haremos un estudio comparativo :

-Voluntades que intervienen:

En ambas solo participa la voluntad del Estado al acordar una u otra figura, invocando alguna causal de utilidad pública por la necesidad generalizada que se presenta.

-Por quien la realiza:

Las lleva a cabo la administración pública, es decir, el Poder Ejecutivo y los otros dos poderes solo tienen una participación indirecta, el Legislativo con la ley que las autoriza, y el Judicial al fijarse la indemnización.

-Beneficiarios:

Los que resultan beneficiados con este servicio son generalmente el Estado y los particulares.

-Por el tipo de necesidad:

Esta debe ser básica para la comunidad, puesto que a ella se va a respaldar la aplicación de la figura.

-Por el interés:

Este debe ser un interés generalizado demandando la prestación del servicio.

-Por la contraprestación:

Siempre debe mediar indemnización para que se puedan dar,

puesto que no debe sufrir pérdidas por tales razones, las empresas a las que se les aplica.

-Duración:

Siempre deben darse por cierto lapso de tiempo, ya que si no implicarían una expropiación.

-Dirección:

En ambas la Secretaría del ramo correspondiente nombra a un administrador general, para coordinar el funcionamiento de las empresas y presten el servicio de la mejor forma posible.

-Finalidad:

En ambas se busca la prestación del servicio mientras persistan las circunstancias que impiden el funcionamiento normal de las empresas.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 80.- Villegas Basavilbaso, Benjamin, op. cit., pag. 73.
- 81.- Diccionario Juridico Mexicano, Tomo IV, 2a. edic., Ed. Porrúa-UNAM, Mexico, 1988, pag. 2808.
- 82.- Cabanellas, Guillermo, "DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL", Tomo V, 14a. edic., Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1979, pag. 714.
- 83.- Fraga, Gabino, "DERECHO ADMINISTRATIVO", 24a. Edic., Ed. Porrúa, Mexico, 1978, pag. 375.
- 84.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, 1917-1965, Tesis 97, Segunda Sala, pag. 902.
- 85.- Serra Rojas, Andrés, op. cit., pag. 343.
- 86.- Bielsa, Rafael, "DERECHO ADMINISTRATIVO", Tomo IV, 6a. edic., Ed. La Ley, Buenos Aires, 1964, pag. 431.
- 87.- Serra Rojas, Andrés, op. cit., pag. 324.
- 88.- Diccionario Juridico Mexicano, Tomo III, 2a. edic., Ed. Porrúa-UNAM, Mexico, 1988, pag. 2177.
- 89.- Diario Oficial de la Federación del 28 de febrero de 1987, pag. 4.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Existen servicios que por la importancia que revisten, resultan ser indispensables para la vida en sociedad, a dichos servicios se les ha denominado como "públicos".

SEGUNDA.- El servicio público es una actividad realizada con el objeto de satisfacer las necesidades vitales de la colectividad, las cuales deben llevarse a cabo de una manera continua, regular y permanente.

TERCERA.- Por la trascendencia que revisten los servicios públicos es considerado como atribución del Estado el prestarlos o en su defecto garantizarlos.

CUARTA.- Existen ciertos servicios públicos cuya prestación esta reservada exclusivamente para el Estado por la importancia que estos representan para la vida del país. A estos se les da el calificativo de estratégicos.

QUINTA.- Para que los particulares puedan prestar algún servicio público, el Estado debe delegarles dicha actividad.

SEXTA.- Generalmente el Estado permite a los particulares la explotación de alguna actividad que forma parte de sus atribuciones, por medio de la figura jurídica de la concesión.

SEPTIMA.- La concesión es el acto administrativo por medio del cual el Estado delega por un tiempo determinado a una persona física o moral la prestación de un servicio público.

OCTAVA.- La figura de la concesión a los particulares se da cuando el Estado no está en condiciones de prestar un servicio público por su incapacidad económica, o por considerarlo útil y pertinente.

NOVENA.- El desarrollo que ha alcanzado el hombre a través de las últimas décadas, tanto en la ciencia, en la tecnología, como en otras actividades, además de la elevación de su nivel de vida, han logrado que ciertos servicios lleguen a ser indispensables para la vida en comunidad, por lo tanto, pueden considerarse como servicios públicos, aunque todavía no estén reconocidos como tales por el Estado.

DECIMA.- La huelga es un derecho que encontramos consagrado en nuestra Constitución, el cual consiste: en la suspensión de labores llevada a cabo por los trabajadores de cierta empresa o establecimiento, con el fin de presionar al patrón para que acceda a sus peticiones.

DECIMO PRIMERA.- Para ejercitar este derecho de huelga, se tienen que cumplir con todos los requisitos y respetar todas las limitaciones constitucionales y legales.

DECIMO SEGUNDA.- La celebración del contrato colectivo de trabajo y su revisión al terminar el periodo de su vigencia, constituye una de las más importantes finalidades de la huelga, ya que crea un equilibrio entre el capital y el trabajo, puesto que da las condiciones para que se negocien las condiciones bajo las cuales se prestarán las labores.

DECIMO TERCERA.- En nuestro país aparece contemplada la huelga en los servicios públicos en la fracción XVIII del artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, en los artículos 920 y 925.

DECIMO CUARTA.- En nuestro país " la huelga en los servicios públicos " si existe, ya que los trabajadores que los prestan al estallar la huelga, suspenden sus labores como si se tratará de cualquier otro servicio.

DECIMO QUINTA.- Al verse amenazada la continuidad en la prestación de los servicios públicos, el Estado cuenta con diferentes figuras para evitar que se suspendan las labores, entre las que encontramos la requisita, ocupación temporal, intervención administrativa, etc.

DECIMO SEXTA.- Debe incluirse en la Ley Federal del Trabajo en el Título Sexto de los Trabajos Especiales, un capítulo que regule específicamente la situación de aquellos trabajadores que desempeñen sus labores dentro de empresas que presten servicios públicos, por la naturaleza que éstos revisten.

DECIMO SEPTIMA.- Se sugiere que en este capítulo, se otorguen mejores prestaciones a dichos trabajadores, para elevar su nivel de vida y les sea más remota la idea de la huelga. Equilibrando por otro lado, su situación laboral, ya que se limita la efectividad de sus huelgas por medio de las figuras que el Estado aplica, al no interrumpirse totalmente las actividades.

DECIMO OCTAVA.- Procesalmente al presentarse conflictos laborales

en empresas prestadoras de servicios públicos, dando como resultado el emplazamiento a huelga, debe calificarse la existencia y licitud previamente a la suspensión y no posteriormente, reformando para tal efecto el art. 929 de la Ley Federal del Trabajo.

DECIMO NOVENA.- Debe obligarse a trabajadores y patrones de las empresas antes citadas a someterse a un arbitraje, después de transcurrido cierto lapso de tiempo a partir de la suspensión de las labores. Ya que de otra forma quedaría en manos de los trabajadores el volver a laborar o no.

VIGESIMA.- Es importante que se regulen de manera clara y precisa todas aquellas figuras con las que cuenta el Estado, para garantizar la prestación de los servicios públicos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

I. DOCTRINA

- 1.- Acosta Romero , Miguel. " TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO " , 6a. ed. , Edit. Porrúa , México, 1980.
- 2.- Alvarez - Gendin , Sabino. " EL SERVICIO PUBLICO " , Edit. Instituto de Estudios Politicos , Madrid , 1944.
- 3.- Amoros G. , Roberto. " DERECHO DE CLASE " , México, 1940.
- 4.- Barassi, Ludovico. " TRATADO DEL DERECHO DEL TRABAJO " , Edit. Alfa , Buenos Aires , 1949.
- 5.- Bielsa , Rafael. " DERECHO ADMINISTRATIVO " , Tomos II y IV, 6a. ed. , Edit. La Ley , Buenos Aires , 1975.
- 6.- Cabanellas , Guillermo. " DERECHO SINDICAL Y CORPORATIVO " , Edit. Atalaya , Buenos Aires , 1946.
- 7.- Cabanellas, Guillermo. " COMPENDIO DE DERECHO LABORAL " , Tomo II, Edit. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1968.
- 8.- Cavazos Flores , Baltasar. " EL MITO DEL ARBITRAJE POTESTATIVO " , Edit. Jus , México , 1978.
- 9.- Castorena , Jesús J. " MANUAL DE DERECHO OBRERO " , 6a. ed. , Edit. Fuentes Impresores , S.A. , México , 1984.
- 10.- Cavazos Flores , Baltasar. (Coordinador) , " EL DERECHO LABORAL EN IBEROAMERICA " , Edit. Trillas , México, 1981.
- 11.- De Buen L. , Néstor. " DERECHO DEL TRABAJO " , Tomo II , 6a. ed. , Edit. Porrúa , México , 1988.

- 12.- De Buen L., Néstor. " DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO ", Edit. Porrúa , México , 1988.
- 13.- De Buen L., Néstor. " LA REFORMA DEL PROCESO LABORAL ", Edit. Porrúa , México , 1980.
- 14.- De Ferrari , Francisco. " DERECHO DEL TRABAJO " , Tomo IV , 2a. ed. , Edit. Depalma , Buenos Aires , 1974.
- 15.- De La Cueva, Mario. " EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO " Tomo II , 4a. ed. , Edit. Porrúa , México , 1986.
- 16.- De Laubadère , André. " TRAITE ELEMENTAIRE DE DROIT ADMINISTRATIVE " , 3a. ed. , Edit. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence , R. Pichon et R. Durand - Auzias , Paris , 1963.
- 17.- Deveali , Mario L. (Coordinador), " LINEAMIENTOS DE DERECHO DEL TRABAJO " , 2a. ed. , Tipográfica Editora Argentina , Buenos Aires , 1974.
- 18.- Duguit , León . " LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO " , traducción por Adolfo G. Posada y Ramón Jaen , Edit. Heliasta , Buenos Aires , 1975.
- 19.- Flores Gómez González , Fernando y Gustavo Carvajal Moreno. " MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL " , Edit. Porrúa, México, 1976.
- 20.- Fraga , Gabino. " DERECHO ADMINISTRATIVO " , 24a. ed. , Edit. Porrúa , México , 1978.
- 21.- García Abellan , Juan. " DERECHO DE CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO " , Edit. Instituto de Estudios Políticos , Madrid , 1969.
- 22.- García Oviedo , Carlos y Martínez Useros Enrique. " DERECHO

- ADMINISTRATIVO " , Tomo II , 9a. ed. , Edit. E.I.S.A. , Madrid , 1968.
- 23.-Guerrero . Euquerio. " MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO " , 11a. ed. , Edit. Porrúa , México , 1981.
- 24.- Hauriou . Maurice. " DROIT ADMINISTRATIF " , Traducción por L. Larose & Forcel Editeurs , Paris , 1892.
- 25.- Jeze , Gastón. " PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO " , Tomo II , 3a. ed. , Edit. Depalma , Buenos Aires , 1949.
- 26.- Krotoschin , Ernesto . " MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO " , Vol. VI , 3a. ed. , Edit. Depalma , Buenos Aires , 1976.
- 27.- Marienhoff , Miguel S. " TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO " , Edit. Abeledo - Perrot , Buenos Aires , 1966.
- 28.- Olivera Toro , Jorge. " MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO " , 4a. ed. , Edit. Porrúa , México , 1976.
- 29.- Porras y López , Armando. " DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO " , 3a. ed. , Edit. Textos Universitarios , México , 1975.
- 30.- Ramos Martínez , Eusebio. " EL DERECHO SINDICAL MEXICANO " , 3a. ed. , Edit. ECASA , México , 1986.
- 31.- Ross Gamez , Francisco. " DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO " , 2a. ed. , Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor , México , 1986.
- 32.- Sayagues Laso. Enrique. " TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO " , Tomo II , 3a. ed. , Montevideo , 1974.
- 33.- Serra Rojas , Andrés. " DERECHO ADMINISTRATIVO " , Tomo II , 13a. ed. , Edit. Porrúa , México , 1985.

- 34.- Trueba Urbina , Alberto. " NUEVO DERECHO DEL TRABAJO " , 5a. ed. , Edit. Porrúa , México , 1980.
- 35.- Trueba Urbina , Alberto. " NUEVO DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO " , 2a. ed. , Edit. Porrúa , México , 1973.
- 36.- Vedel , Georges. " DERECHO ADMINISTRATIVO " , 6a. ed. , Biblioteca Jurídica Aguilar , Madrid , 1976.
- 37.- Villegas Basavilbaso , Benjamín. " DERECHO ADMINISTRATIVO " , Tomo III , Tipográfica Editora Argentina , Buenos Aires , 1951.

II. OTRAS FUENTES

- 38.- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL , Comentado por : CABANELLAS , GUILLERMO Y ALCALA ZAMORA. Tomo V , 14a ed. , Edit. Heliasta , Buenos Aires , 1979.
- 39.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO , Tomo III y IV , 2a. ed. , Edit. Porrúa - UNAM , México , 1980.

III. PUBLICACIONES

- 40.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION . 28 de febrero de 1987. Acuerdo por el que se declara de utilidad pública la conservación y explotación de los servicios de energía eléctrica que corresponden proporcionar a las empresas a que se refieren los considerandos de este acuerdo, así como tomar todas las medidas necesarias para evitar trastornos en la prestación de los mismos. Tomo CDI , Núm. 20 , México , D.F.
- 41.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION . 9 de abril de 1987. Acuerdo por el que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, requisa todos los bienes de la empresa denominada Teléfonos de México, S.A. de C.V., Tomo

CC , Núm. 35 , México , D.F.

- 42.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION . 11 de febrero de 1988.
Decreto por el que se declara de utilidad pública la construcción de la carretera Puebla-Esperanza , tramo Puebla-Acatzingo , expropiándose para el efecto la superficie que se indica. Tomo CDXIII , Núm. 9 , México , D.F.

IV. LEGISLACION

- 43.-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Comentada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Edit. UNAM , México , 1985.
- 44.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO . Comentada por Cabazos Flores ,
Baltasar , et. al. 21a. ed. , Edit. Trillas , México , 1987.
- 45.- LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION , 13a. ed. , Edit.
Porrúa , México , 1984.
- 46.- LEY DE EXPROPIACION. Tomo III , Ediciones Andrade , México ,
1977.
- 47.- LEY DEL SERVICIO PUBLICO DE ENERGIA ELECTRICA, 6a. ed.,
Ediciones Andrade, México, 1975.
- 49.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 17a ed. ,
Edit. Porrúa , México , 1987.
- 50.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 10a. ed.,
Edit. Porrúa , México , 1987.
- 51.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 10a. ed. , Edit.
Porrúa , México , 1988.