

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA HUELGA DE LOS TRABAJADORES DE LOS
SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR EL ESTADO

T E S I S
Que para Obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
PEDRO HURTADO SALAZAR

México, D.F.





Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO
DE DERECHO DEL TRABAJO A CARGO DEL
SEÑOR DOCTOR ALBERTO TRUEBA URBINA
Y DIRIGIDA POR EL MAESTRO SEÑOR
LICENCIADO CARLOS MARIO PIÑERA Y RUEDA

AL LICENCIADO CARLOS MARIO PIÑERA Y RUEDA

AL DOCTOR ALBERTO TRUEBA URBINA

A MIS MAESTROS

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A MIS PADRES

A MIS ABUELITOS

A MI ABUELA

A MIS HERMANOS

A MI TIA LAURA

A MI FAMILIA

IN MEMORIAM
A MI ABUELO

A MARIA INES

I N D I C E

		<u>Página</u>
INTRODUCCION		1
<u>CAPITULO I</u>	<u>LA HUELGA</u>	
	A. Origen y Evolución Histórica	5
	B. Concepto	9
	C. Naturaleza Jurídica (político-social)	11
	D. Clasificación y Objetivos	12
<u>CAPITULO II</u>	<u>EL DERECHO DE HUELGA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO</u>	
	A. Artículo 123 de la Constitución de 1917	23
	B. El Derecho de Huelga en el - Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado	26
	C. El Derecho de Huelga en el - Apartado b) del Artículo - 123	29
	D. Regulación del Derecho de -- Huelga en la Ley de los -- Trabajadores al Servicio - del Estado	38
<u>CAPITULO III</u>	<u>LOS SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR EL ESTADO</u>	
	A. Concepto de Servicio Público	43
	B. Desarrollo de la Prestación de los Servicios Públicos	48
	C. Los Servicios Públicos a Cargo de los Particulares	53
	D. Los Servicios Públicos Prestados por el Estado	56

I N D I C E

Página

INTRODUCCION

1

CAPITULO I LA HUELGA

- A. Origen y Evolución Histórica 5
- B. Concepto 9
- C. Naturaleza Jurídica (político-social) 11
- D. Clasificación y Objetivos 12

CAPITULO II EL DERECHO DE HUELGA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

- A. Artículo 123 de la Constitución de 1917 23
- B. El Derecho de Huelga en el - Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado 26
- C. El Derecho de Huelga en el - Apartado b) del Artículo - 123 29
- D. Regulación del Derecho de -- Huelga en la Ley de los -- Trabajadores al Servicio - del Estado 38

CAPITULO III LOS SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR EL ESTADO

- A. Concepto de Servicio Público 43
- B. Desarrollo de la Prestación de los Servicios Públicos 48
- C. Los Servicios Públicos a Cargo de los Particulares 53
- D. Los Servicios Públicos Prestados por el Estado 56

CAPITULO IV	LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR EL ESTADO	
	A. Norma Constitucional y Fines	58
	B. Regulación en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado	61
	C. Problemas que Plantea la Legislación Actual, Constitucional y Ordinaria en la Realidad	64
CONCLUSIONES		65
BIBLIOGRAFIA		67

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La huelga, dentro del derecho del trabajo, es una de -- las situaciones más discutidas actualmente, ya que no puede ser -- considerada solamente como cuestión jurídica sino como un comple-- jo jurídico-socio-político, que es una forma de expresión de la -- vida social.

La huelga, reconocida como un derecho de los trabajado-- res, es uno de los recursos de que disponen éstos para hacer res-- petar sus derechos frente a los patronos. Al mismo tiempo, cons-- tituye un instrumento peligroso, ya que si la huelga se encamina con otros fines, puede causar un perjuicio no sólo a la empresa -- contra quien se dirige, sino a los mismos trabajadores, a terce-- ros ajenos al movimiento mismo, y a la colectividad en general, -- por lo que requiere que el legislador tenga especial atención a -- fin de adaptarla a las condiciones imperantes en el medio para el que legisla.

Uno de los resultados inevitables de la huelga, es el -- perjuicio que causa a terceros afectados por la suspensión de la-- bores, es decir, adquiere mayores proporciones cuando ésta suspen-- de los servicios destinados a la satisfacción de las necesidades generales de la colectividad, que han sido elevados a la catego-- ría de públicos precisamente para garantizar a los usuarios la -- continuidad de su prestación.

Aunque en la doctrina no encontramos ninguna razón que

pueda justificar el grave perjuicio ocasionado a la sociedad por la suspensión de estos servicios, la natural desconfianza de la clase trabajadora hacia el Estado, que en épocas anteriores le denegó protección, la necesidad de suplir mediante el derecho de -- huelga la falta de una organización adecuada a la clase trabajado ra y, en particular, a los trabajadores afectos a los servicios - públicos, obligó al legislador a dar al derecho de huelga el ma-- yor alcance posible, autorizando su empleo en estos servicios, no obstante el antagonismo irreductible que existe entre estas dos - instituciones.

Si en épocas anteriores pudo justificarse que el legis-- lador diera a la huelga esta amplitud ante la imposibilidad de lo gar por otros medios el respeto de los derechos de los trabajado res afectos a dichos servicios, en la actualidad tal medida ya no tiene razón de ser, el Estado sigue una política de intervención en los problemas de la producción a fin de proporcionar a la cla-- se trabajadora la protección que necesita, contando con una am--- plia legislación y con tribunales encargados de dirimir las con-- troversias de trabajo y han alcanzado un alto grado de organiza-- ción.

El cambio de las condiciones que obligaron al legisla-- dor a adoptar tal medida y la importancia cada día mayor de los - servicios públicos, por el aumento constante de las necesidades - colectivas que dichos servicios satisfacen, han hecho que algunas

legislaciones limiten el derecho de huelga, prohibiendo su empleo en los servicios públicos. Esta limitación se encuentra justificada, ya que las medidas de protección a la clase trabajadora, deben tener como límite el interés social o público, ya que tanto - el trabajo como el capital desarrollan una importante función social que el legislador no puede desconocer sin lesionar el inte-rés de la sociedad para la que legisla.

Por otra parte, respetando los derechos que correspon--den a la clase trabajadora, cuyo fin es obtener la satisfacción - de sus necesidades esenciales, se debe buscar la forma de armoni--zar ambos intereses al mismo tiempo que se le garantice a la cla--se trabajadora el respeto de sus derechos, se evite toda lesión - al interés público.

Nuestra legislación ha descuidado el estudio de este --problema que es de tanto interés socio-jurídico, ya que son esca--sas las disposiciones que tratan de los servicios públicos, no logrando darnos una noción precisa de los mismos; escasas con mayor razón son las disposiciones que tratan de la huelga en los servi--cios públicos, las cuales se dividen en dos ordenamientos princi--pales: la Ley Federal del Trabajo y, por otro lado, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Tanto la falta de aplicación de las disposiciones qué - autorizan el empleo de la huelga en los servicios públicos, así - como las medidas que ha tenido que tomar el Estado para evitar mo

vimientos de esta índole, indican evidentemente la necesidad de -
crear leyes, que inspiradas en el bien común, lleven a la plena -
realización del servicio público como tal, asegurando su continui-
dad y que armonizando el interés de la colectividad con el de los
trabajadores, les garantice condiciones de trabajo que redundarán
en un mejor desarrollo del servicio. La importancia social y ju-
rídica del problema, objeto del presente trabajo, lo hace acree--
dor a un minucioso y extenso estudio. Mi intención al abordarlo
es tan sólo dar una visión de conjunto del mismo, señalando las -
nociones de los elementos en conflicto que nos proporciona la doc-
trina y la forma en que nuestra legislación los ha considerado, -
así como las reformas que considero necesarias para su mejor solu-
ción.

C A P I T U L O I

LA HUELGA

A. ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA

Las relaciones en la prestación del trabajo siempre han dado lugar a reclamaciones o protestas entre el que presta el trabajo y el que lo recibe, originadas por el establecimiento de condiciones de trabajo desventajosas al trabajador que, individualmente considerado, poca o ninguna resistencia puede oponer a su patrono poseedor de los medios de producción.

La suspensión colectiva de labores constituye el medio más simple y eficaz de que pueden valerse los trabajadores para exteriorizar sus protestas, siendo por esta circunstancia lo primero de que se han valido.

Desde la más remota antigüedad, encontramos movimientos de esta índole. Entre los primeros de los que se tiene noticia, se citan los realizados en Egipto por los obreros del recinto funerario real durante el reinado del Faraón Ramsés II, en el año de 1300 a.c.; los de las minas de Sunium y Laurium en Grecia y -- los que se llevaron a cabo en Roma, uno en el siglo IV y otro llevado a cabo pocos siglos después de su fundación, durante las luchas entre patricios y plebeyos en que éstos se retiraron al Monte Aventino negándose a regresar a la ciudad que les negaba posibilidades de vida. (1)

Sin embargo, estos movimientos y los realizados durante la Edad Media, aunque coinciden con la huelga moderna en que se constituyeron suspensiones colectivas de labores, no pueden equipararse con ésta y sólo pueden considerarse como antecedentes remotos de la misma, pues tuvieron mas bien carácter político que profesional y no se realizaron con la generalidad y frecuencia -- con la que se realizan a partir del régimen de libertad industrial.

Las antiguas huelgas, dice Máximo Lerroy, fueron sublevaciones populares mas o menos salvajes, revueltas tumultuosas, -- que desconocidas por el derecho, fueron enérgicamente reprimidas.

(2)

La huelga, que es la acción temporal, colectiva y concertada de los trabajadores para suspender los trabajos en una o varias negociaciones, con objeto de alcanzar el mejoramiento de sus condiciones de trabajo, no aparece como medio adoptado por la clase trabajadora para remediar la injusticia social, sino hasta el primer tercio del siglo XIX, época en que el régimen de libertad industrial había hecho posible el cambio del sistema de producción del pequeño taller que utilizaba a la Corporación al sistema de la gran industria, que emplea grandes núcleos de trabajadores y lleva tanto a los patronos como a los trabajadores a buscar en la agrupación la consecución de los fines comunes y la defensa de sus intereses.

Entre las causas que originaron su aparición se cita: - el nacimiento de la gran industria que originó la formación de -- una numerosa clase trabajadora, la injusta situación en que colocó a ésta la superioridad del patrono frente al trabajador, falta de organización, y la negativa del estado liberal a intervenir en los problemas de la producción, a fin de proporcionar a la clase trabajadora la protección que necesitaba, circunstancias que originaron el antagonismo de clases, surgiendo así la idea de la --- huelga como el arma más eficaz en la lucha de ambas.

La conciencia adquirida por los trabajadores de la necesidad de su colaboración para los fines de la producción, obligan a la empresa a acceder a sus peticiones. Además, el principio de libertad industrial que suponía para el capitalista la facultad - de emplear o no su capital en una actividad industrial y para el trabajador la de contratar o no su trabajo y la de romper conforme al derecho, su relación con la empresa, también las podemos citar como causas determinantes.

Habiendo aparecido estos movimientos en una época en -- que el Estado seguía las doctrinas individualista y liberal, no se reconocía la existencia de un interés colectivo de la clase -- trabajadora. Este grupo debía abstenerse de intervenir en la vida económica, y no debía oponerse a todo aquello que pudiera significar un obstáculo al libre juego de las leyes naturales. Por estas razones no pudieron ser comprendidos, considerándose a la - coalición delictuosa y a la huelga como un ataque a la libertad -

de trabajo, por lo que se le proscribió.

Posteriormente la huelga dejó de constituir un delito, - tolerándola como una situación de hecho a la que se dió una fundamentación individualista. El derecho natural, se dijo, garantiza a todos los hombres la libertad de trabajo en sus aspectos positivo y negativo, que supone para el trabajador la facultad de con--tratar o no su trabajo y para el patrono la de continuar los tra--bajos de la empresa con otros trabajadores "la huelga era, única--mente un derecho negativo de no trabajar, pero no traía consigo - la facultad, ni siquiera la posibilidad de suspender los trabajos en una negociación". (3)

Finalmente la huelga ha llegado a constituir un derecho reconocido por la mayoría de las legislaciones y protegido por el Estado. Abandonadas las doctrinas individualista y liberal y --- substituídas, por una nueva concepción de la sociedad, que reconoce que en ésta actúan no sólo los individuos sino también los grupos, el Estado debe intervenir para proteger el interés de la clase trabajadora, que dando a la huelga su verdadero carácter de medio colectivo de defensa, la eleva a la categoría de derecho de - las mayorías obreras frente a la minoría y al patrono, transfor--mándola en un acto jurídico que produce los efectos deseados por los trabajadores al otorgarles la facultad legal de suspender las labores en las empresas previa observancia de los requisitos que la ley establece.

B. CONCEPTO

En el derecho mexicano, la huelga es conceptuada como la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores (Artículo 440 de la Nueva Ley Federal del Trabajo). La Nueva Ley Federal del Trabajo, como se puntualiza en el dictamen de la Cámara de Diputados, en relación con el Proyecto, respetó como intocable el derecho de huelga. Las innovaciones que se introdujeron solamente tendieron a precisar conceptos y a resolver problemas que se han presentado y superar, en algunos casos, el procedimiento para declarar un movimiento de huelga.

El concepto no parece abarcar el contenido sustantivo de la huelga como fuerza compulsiva y como medio legal de equiparar las fuerzas económico-sociales del empresario y del obrero. La finalidad queda circunscrita al hecho sólo de la suspensión de las labores. Sin embargo, el artículo 450 precisa y limita los objetivos y define hasta cierto punto el derecho mismo. Es precisamente la huelga el medio de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción; es decir, de equiparar el poder jurídico-social del capital y el trabajo a fin de armonizar sus respectivas posiciones jurídicas.

Para el Maestro Trueba Urbina la huelga es un derecho socio-económico, cuyo ejercicio permite a los trabajadores alcanzar mejores condiciones de trabajo, prestaciones y salarios, y en el porvenir sus reivindicaciones sociales. Examinados los elementos jurídicos que integran este derecho encontramos:

1. Que es un derecho social; es decir, que no se concibe como ejercido por un trabajador individual y en su beneficio, lo cual responde a la naturaleza del hecho histórico -- que le dió nacimiento y que sucintamente hemos analizado.

2. Es un derecho económico, lo que implica que tiene -- como finalidad un efecto económico. Ordinariamente, pues, -- no persigue otros objetivos que beneficios económicos. Bien se trate directamente de la mejora del salario; bien, como señala el Maestro Trueba Urbina, en condiciones de trabajo -- más favorables, las cuales son susceptibles también de evaluación pecuniaria inmediata; bien, finalmente, en otras --- prestaciones diversas al salario, pero que evidentemente --- acrecientan el poder económico del trabajador y de esta suerte su jornal.

3. El desarrollo del derecho de huelga ha traído como consecuencia otros efectos jurídicos diversos a la pura modificación del salario, de las prestaciones llamadas sociales, y de las condiciones del trabajo. Ello alcanza reivindicaciones sociales presentes o futuras no necesariamente de tipo económico o bien no directamente vinculadas a la coalición de trabajadores que ejercita este derecho, como son, -- por ejemplo, el derecho de asociación en entidades sociales más amplias o diversas o, para dar apoyo a los derechos de -- otras organizaciones obreras-huelgas por solidaridad.

1. Que es un derecho social; es decir, que no se concibe como ejercido por un trabajador individual y en su beneficio, lo cual responde a la naturaleza del hecho histórico -- que le dió nacimiento y que sucintamente hemos analizado.

2. Es un derecho económico, lo que implica que tiene -- como finalidad un efecto económico. Ordinariamente, pues, -- no persigue otros objetivos que beneficios económicos. Bien se trate directamente de la mejora del salario; bien, como señala el Maestro Trueba Urbina, en condiciones de trabajo -- más favorables, las cuales son susceptibles también de evaluación pecuniaria inmediata; bien, finalmente, en otras --- prestaciones diversas al salario, pero que evidentemente --- acrecientan el poder económico del trabajador y de esta suerte su jornal.

3. El desarrollo del derecho de huelga ha traído como consecuencia otros efectos jurídicos diversos a la pura modificación del salario, de las prestaciones llamadas sociales, y de las condiciones del trabajo. Ello alcanza reivindicaciones sociales presentes o futuras no necesariamente de tipo económico o bien no directamente vinculadas a la coalición de trabajadores que ejercita este derecho, como son, -- por ejemplo, el derecho de asociación en entidades sociales más amplias o diversas o, para dar apoyo a los derechos de -- otras organizaciones obreras-huelgas por solidaridad.

C. NATURALEZA JURIDICA (POLITICO-SOCIAL)

Analicemos los elementos jurídicos del derecho de huelga:

1. Hemos dicho que es un derecho social. Ello implica que el trabajador individual no puede legal ni materialmente hacer uso de este derecho para oponerse a las condiciones -- económicas y sociales derivadas de su contrato de trabajo -- que le pueden ser lesivas. La huelga ha sido original y --- substancialmente un derecho de clase.

La consecuencia ha sido que sólo opera en razón y - para beneficio de los obreros agrupados en sus coaliciones - legales permanentes, como son los sindicatos y que en el proceso de la defensa de los intereses obreros no sean desea---bles ni los contratos individuales de trabajo ni la no afi--liación del trabajador en sus organismos clasistas.

2. El derecho de huelga es un derecho económico. En - puridad podemos decir que la mayoría de los derechos humanos hechos valer en los contratos son susceptibles de evaluación económica. Sin embargo, la huelga tiene como finalidad principal un objetivo económico y se ejerce directamente para -- unificar situaciones contractuales que se ven traducidas al fin en mejores emolumentos o en diversas condiciones de tra--bajo que equivalen a lo mismo, es decir, favorables al trabajadador.

3. También hemos dicho que tiene o puede tener objetivos extra-contractuales, como pueden ser los movimientos de apoyo a otras agrupaciones, el reconocimiento de éstos por parte del patrón o la afiliación de un sindicato en otro, de rama o de industria. En el proceso de desarrollo de la huelga, ésta puede ejercitarse con fines políticos y como medio de presión a este nivel, aunque el fin buscado no sea precisamente, como lo puntualiza el comentarista, el beneficio económico-social del trabajador. A la postre en las sociedades políticas de tipo capitalista, la huelga es un derecho potencial que pretende modificar la estructura y fines políticos de tales sociedades; en suma, a dar el poder o mayor poder a la clase obrera.

D. CLASIFICACION Y OBJETIVOS

Por su extensión y alcance, los movimientos de huelga pueden ser divididos en parciales, esto es circunscritos a un sector de una región o localidad y a uno o varios gremios de trabajadores y generales, cuando abarcando toda una jurisdicción, suspende las labores en todas las empresas de una determinada rama de la industria.

Como tipo especial de huelga general puede mencionarse la huelga general revolucionaria, movimiento de carácter político realizado por la totalidad de los trabajadores de un país, como -

medio para presionar al Estado en un cierto sentido o para hacer caer del poder a un grupo político. El hecho de necesitar para su realización de todos los trabajadores del país ha hecho imposible la realización de este tipo de huelga que desconoce la finalidad de esta institución y conduce a la destrucción del Estado.

Por su objetivo, las huelgas pueden ser directas e indirectas, siendo las primeras aquellas en que el conflicto colectivo que las motiva responde a una finalidad vinculada al trabajo mismo, interviniendo en ellas solamente los obreros y patronos entre quienes se ha producido el conflicto, y las segundas aquellas que no se originan en una causa que afecte a los trabajadores parados con relación a la empresa, sino en motivos de solidaridad o simpatía con gremios afines.

Al tipo de huelgas con objetivo no económico pertenecen la huelga simbólica, suspensión mínima de trabajo en toda una región o una rama industrial, con fin generalmente político, y la huelga jurisdiccional que persigue el reconocimiento de una agrupación sindical para negociar con ella el contrato colectivo de trabajo.

Reconocida por el legislador la necesidad de proteger a la clase trabajadora y establecida una amplia legislación encaminada a este objeto, la solución normal de los conflictos que ocasionan la huelga tendría que haber sido, de acuerdo con el principio jurisdiccional del Estado, el sometimiento de las partes en --

conflicto a la autoridad de éste a fin de evitar el serio perjuicio que ésta ocasiona a la economía de las empresas y por repercusión inevitable a la economía general. Sin embargo, la amplitud y complejidad de las causas que la motiva y la natural desconfianza de los trabajadores hacia el Estado, hizo imposible la aplicación de esta solución, por lo que la actividad del legislador se encaminó a limitar su ejercicio, señalando las causas que la hacen legítima, regulando su desarrollo y creando sistemas para la solución de los conflictos que la originan de tal manera que asegurando a los trabajadores la defensa de sus derechos, evite todo perjuicio innecesario a su objeto y cause los menores trastornos económicos y sociales a la colectividad.

Así el derecho de huelga se ha otorgado como un derecho condicional que presume el cumplimiento de requisitos que tienen por objeto hacer de la huelga un último recurso una vez agotados los medios de conciliación y plazos de espera.

Establecidos por las legislaciones que reconocen el derecho de huelga, la conciliación previa y el arbitraje potestativo como medios para solucionar los conflictos que ocasionan la huelga, el último paso hacia una auténtica jurisdicción contenciosa lo constituye el arbitraje obligatorio, si hasta ahora no ha sido posible evitar la huelga dando en general a los conflictos que la originan esta solución, el cambio de las condiciones que obligaron al legislador a dar al derecho de huelga la mayor amplitud posible en cuanto a los trabajadores autorizados para ejerci-

tarlo, ha hecho que las legislaciones de algunos países limiten - su ejercicio prohibiéndola en los servicios públicos destinados a satisfacer necesidades generales y permanentes de la sociedad.

Tal limitación se encuentra perfectamente justificada, - el Maestro Mario de la Cueva dice: "La desconfianza que en otros tiempos tuvieron los trabajadores hacia el Estado no se comprende en el Estado moderno: la huelga fue una situación de hecho provocada por el liberalismo, pero la idea de justicia social ha ganado terreno en la vida contemporánea; el Estado aún aceptando la explicación del materialismo histórico, se encuentra hoy en uno - de aquellos períodos de que hablaba Engels cuando logra independi zarse de las clases y adquirir un equilibrio superior a ellas. El nuevo Estado está más cerca de los obreros que del capital y no - se entiende que sean los trabajadores quienes estorben su marcha".

Otra de las razones que indujeron al legislador a reconocer en forma amplísima el derecho de huelga, la falta de organi zación de la clase trabajadora, tampoco puede aducirse ya en contra de su limitación, pues en la actualidad éstos y en particular los trabajadores al servicio del Estado han alcanzado un alto gra do de organización. Examinados aunque someramente y en términos generales la evolución histórica de la huelga, sus caracteres básicos, sus fines, su necesaria limitación ante el interés público, según la doctrina general, quedamos ahora por ver qué concepto -- tiene nuestra legislación de la misma, cómo la define, qué alcan ce le dá y cuáles son los medios que nuestro derecho establece pa

ra su solución.

Nuestra legislación ha marcado con claridad las tres -- etapas de la evolución de la huelga.

Las primeras huelgas fueron perseguidas y consideradas delictuosas las coaliciones por considerar, dentro del más rígido criterio liberalista, que constituyeran ataque a la libertad de -- trabajo. El Código Penal de 1872, promulgado por Don Benito Juárez, consideró como delito "Todo medio de violencia física o mo-- ral con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jorna-- les de los operarios, o impedir el libre ejercicio de la indus--- tria, o del trabajo".

La influencia de la literatura europea favorable a las huelgas y las noticias de los movimientos huelguísticos de los fe-- rrocarrileros norteamericanos inclinaron a las autoridades a una cierta tolerancia. Sin embargo, en los años de 1906 y 1907, du-- rante el gobierno del General Don Porfirio Díaz, estallan las cé-- lebres huelgas de Cananea y Río Blanco, cuya represión arrojó un saldo sangriento. Caído el régimen porfirista, se inicia una eta-- pa de firme tolerancia interrumpida sólo por las medidas tomadas contra los organizadores de la huelga general de 1916. .

El último período en la evolución de la huelga lo cons-- tituye su reconocimiento como un derecho de los trabajadores que inicia nuestra Constitución de 1917, al establecer en su Artículo 123, base de toda nuestra legislación del trabajo, Fracción XVII:

"Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patrones las huelgas y los paros".

La huelga se transformó de hecho delictuoso en acto jurídico: en derecho colectivo de los trabajadores que hace posible la suspensión del trabajo de una o varias empresas determinando únicamente la suspensión del contrato de trabajo y no su rescisión como en épocas anteriores.

El paro patronal quedó limitado por la Fracción XIV del mismo artículo, a los casos en que el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Señalando el Artículo 123 Constitucional, las bases sobre las cuales deberían ser elaboradas las leyes reglamentarias correspondientes, atribuía tal facultad a las legislaciones de los Estados, con la intención de hacer coincidir las disposiciones de los Estados con la realidad particular de cada Entidad de la Federación. Sin embargo, el poco interés que las legislaciones locales pusieron en su reglamentación y la falta de unanimidad de criterio legislativo determinaron que se reformara la Constitución, otorgándose competencia exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo.

Realizada la modificación al preámbulo del Artículo 123 y a la Fracción X del 73, el 31 de agosto de 1929, ese mismo año

fue presentado al Congreso de la Unión un proyecto de Ley Federal del Trabajo, conocido como Proyecto Portes Gil, por el entonces - Presidente de la República. Este proyecto, que puede considerarse como antecedente de nuestra Ley actual, fue muy discutido y -- criticado.

Las críticas al proyecto antes citado dieron las bases a uno nuevo, el cual fue elaborado por una comisión dependiente - de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. . . El resultado de esto fue presentado al Congreso y mereció su aprobación con al gunas modificaciones, siendo la Ley Federal del Trabajo vigente, -- promulgada el 27 de agosto de 1931 por el Ing. Pascual Ortiz Ru-- bio, entonces Presidente de la República. No toda la materia de huelgas en nuestra legislación está contenida en la Ley Federal - del Trabajo, el Artículo 2 del propio Ordenamiento señala excep-- tuados de sus disposiciones a los trabajadores del Estado, cuyas relaciones se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se ex-- pidan.

Estando aún en proyecto estas leyes, en 1938 entró en - vigor el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Es tado, el que contrariamente a lo que dispone la doctrina, sin reg ponder a una necesidad en nuestro medio y sin tomar en cuenta los antecedentes que en nuestra legislación existen acerca de los ser vidores públicos, concede a éstos el derecho de huelga.

Volviendo a la Ley Federal del Trabajo, vemos que consa gra el derecho de huelga como un derecho condicional que necesita

llenar, para su legal ejercicio, ciertos requisitos que la Ley se ñala. Define a la huelga como "la suspensión legal y temporal -- del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores", definiendo a ésta como "el acuerdo de un grupo de trabajadores o de patronos para la defensa de sus intereses comunes".

La Ley Federal del Trabajo no sólo reconoce el derecho de huelga, sino que contiene disposiciones (Artículo 272) que --- obligan a las autoridades a proteger y hacer respetar el ejerci-- cicio de tal derecho, invirtiendo así la actuación del Estado durante el liberalismo, considerando como ofensa a los derechos de la sociedad la substitución de los trabajadores huelguistas o la continuación de las labores por la minoría no huelguista.

A este respecto, nuestra Ley considera a la huelga "co-- mo un derecho de la mayoría frente a la minoría y al patrón", con-- secuente ello con los principios de mayor interés y demoráticos -- del derecho social. Siguiendo la clasificación que hace el Artí-- culo 123 Constitucional, las huelgas son divididas por la Ley Fe-- deral del Trabajo en lícitas e ilícitas, existentes e inexisten-- tes.

Huelga lícita es aquella que persiguiendo los objetos -- señalados por la propia Ley y tendientes al equilibrio entre los factores de la producción, se limita a la mera suspensión de labores sin que se ejecuten actos de violencia contra las personas o las propiedades.

Se consigna, asimismo, como causa de ilicitud, el que - en caso de guerra los huelguistas pertenezcan a establecimientos o servicios que dependan del Estado.

Huelga existente es aquella que, declarada por la mayoría de los trabajadores de la empresa afectada, tenga por objeto alguno de los señalados por la Ley, siempre que se hayan llenado los requisitos de formulación y envío a la autoridad del trabajo, en tiempo y forma, del pliego de peticiones y recibida que haya - sido la respuesta negativa.

Las causas de huelga son: según el Artículo 260:

"I. Conseguir el equilibrio entre los factores de la - producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital. La Suprema Corte de Justicia considera comprendi-- dos dos casos: el desequilibrio entre los factores de la pro ducción motivado por desigualdades perjudiciales en las con-- diciones de trabajo de una empresa, considerada y otras simi lares o entre los trabajadores de una misma empresa, y el ca so de despido injustificado de obreros, en que el conflicto colectivo aparece por falta de armonía entre los factores de la producción."

"II. Obtener del patrón la celebración o el cumplimien-- to del contrato colectivo. Se ha considerado generalmente - al contrato colectivo como una de las instituciones del dere cho obrero que más ventajas ha reportado a los trabajadores,

muchas de las mejoras en las condiciones de trabajo que la Ley ha consagrado, los contratos colectivos ya las consignaban. Además, el contrato colectivo facilita la contratación en las grandes factorías que emplean grandes masas de trabajadores que harían dilatada y difícil la contratación individual."

"III. Exigir la revisión en su caso, del contrato colectivo al terminar el período de su vigencia, en los términos y casos que la Ley establece."

"IV. Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados en las fracciones anteriores y que haya sido declarada lícita."

El objeto de esta clase de huelga no es económico directamente, sino que tiene por causa la solidaridad obrera. Estando el Estado obligado a procurar el bienestar social debe proscribir esta clase de huelgas, que ocasionan perjuicios a personas ajenas al conflicto que motiva la acción solidaria y que extienden los daños propios de la huelga, con el consiguiente trastorno para la economía general.

Para la solución de los conflictos que originan la huelga, nuestra Ley establece un sistema de conciliación y arbitraje potestativo.

Señala un plazo entre el aviso y la declaración de la huelga, a fin de utilizar ésta sólo como un último recurso una --

vez agotada toda posibilidad de conciliación. El arbitraje voluntario permite a las partes la libertad de someterse o no a árbitros, con la obligación de que una vez aceptadas las decisiones de los terceros árbitros, éstas serán obligatorias. Señala la Ley que las huelgas pueden terminar: por arreglo entre las partes y por laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva.

La huelga puede ser considerada desde tres aspectos:

1. Económicamente tiende a obtener ventajas materiales para los trabajadores influyendo en el régimen económico de las empresas y como consecuencia inevitable en el régimen de la economía general.

2. Socialmente constituye una perturbación colectiva, una alteración violenta de la vida normal del trabajo y cuando ampliando su radio de acción suspende los servicios necesarios a la comunidad, un peligro para la paz, salud y seguridad públicas.

3. Jurídicamente una suspensión o una ruptura del contrato de trabajo y en todo caso un medio para obligar a la empresa a acceder a las peticiones de los trabajadores.

C A P I T U L O I I

EL DERECHO DE HUELGA DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO

A. ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917

La Constitución Mexicana de 1917 es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después ha sido llamado garantías sociales, o sea, el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea.

Esta Constitución es el resultado de los esfuerzos, de las luchas y de los pesares del Pueblo Mexicano; de miles de hombres anónimos que generosamente vivieron los azares de una cruel lucha, con la esperanza de construir una patria mejor para sus hijos.

El Maestro Trueba Urbina en su obra "El Artículo 123", señala que: "Los Diputados Revolucionarios, previsores y precavidos, quisieron que quedase en la Constitución de la República, en nuestra Ley Fundamental, un Capítulo de Garantías Sociales. Con este hecho, los Constituyentes Mexicanos de 1917 se adelantan a todos los del mundo. Nuestra Constitución iba a ser la primera que incluyese garantías sociales en casi todos los países de Europa; al redactarse las nuevas Constituciones posteriores a la guerra de 1914 y 1918, pocas Constituciones incluyeron, entre las garantías individuales, algunas garantías sociales y ninguna excepto la Rusa, que tiene estructuras especiales, alcanzó la ideolo-

gía avanzada de la Constitución de 1917". (4)

La época contemporánea del Derecho del Trabajo se inicia, en la Constitución Mexicana de 1917, por ser la primera en elevar en la categoría de Derechos Sociales las instituciones y principios básicos del Derecho del Trabajo.

El día 5 de febrero de 1917, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Artículo 123 de la Constitución vigente, fija las bases para la reglamentación de la huelga, al señalar en su Fracción XVII que: "Las Leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros si entendemos que la huelga es un derecho social cuyo ejercicio permite a los trabajadores alcanzar mejores prestaciones y condiciones de trabajo, también debemos decir que reivindica al trabajador y no sólo como un derecho de auto-defensa."

El Maestro Trueba Urbina, siendo Diputado a la Legislatura XXXVIII ante el Congreso, expuso lo siguiente: "Ni Avila Camacho, ni los Diputados que integramos esta Legislatura, mutilaremos el derecho de huelga; el Artículo 259 del Proyecto del Señor Presidente de la República, que la Comisión acoge íntegramente, no es más que la consagración de la legalidad de hecho; consecuencia del ejercicio del derecho de huelga. Si pues, la Constitución declara que la huelga es un derecho de los trabajadores, el Artículo 259 al decir que la huelga es la suspensión legal, el hecho material consiste en la paralización de labores, constituye también un estado legal, absolutamente legal, que debe ser respe-

tado no sólo por las autoridades, sino por los particulares, por todas las gentes que intervengan en los movimientos de huelga; es to tiene por objeto evitar los testafierros patronales, que agentes patronales, que en un momento dado quieran perturbar el estado legal de la huelga por tratarse de un hecho que no es mas que la consecuencia jurídica del ejercicio de un derecho."

"Claro está, que la Comisión ha percibido perfectamente bien, el alcance de la reforma; no tengo que agregar nada a la Co misión, solamente si quiero que se haga constar en el diario de los debates, que la introducción del término legal no viene a establecer un nuevo tipo de huelga, o sean las huelgas legales; no señores, no constituye el tipo de huelga, no es más que la consagración jurídica de un estado de hecho, que nadie debe perturbar, ni trabajadores, ni patronos, ni autoridades, ni terceros extraños."

Nuestras normas Constitucionales de Trabajo, sustantivas y procesales, no son simplemente proteccionistas y equilibradoras o niveladoras, en función de la socialización del derecho, sino reivindicadoras de la clase obrera; no son estatutos reguladores entre dos clases sociales en pugna, sino que tienen por finalidad imponer justicia social reivindicando los derechos de la clase trabajadora a efecto de que recupere con los bienes de la producción lo que justamente le corresponde por la explotación de que ha sido objeto a través de la historia.

B. EL DERECHO DE HUELGA EN EL ESTATUTO DE LOS
TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En la historia del movimiento de los trabajadores al --
Servicio del Estado en México, no existieron grandes grupos en --
pie de lucha, que presionaran al Estado para el reconocimiento y
declaración de sus derechos. El inicio de la Revolución no creó,
por su situación emulsionada, ninguna ordenación jurídica protec-
tora del servicio público.

Breves títulos se iniciaron en 1911, para reconocer los
derechos adquiridos por los burócratas, en atención a su antigüe-
dad. Así fue el Proyecto de la Ley del Servicio Civil de los Em-
pleados Federales presentado por los Diputados Justo Sierra Hijo,
y Tomás Berlanga, el 14 de julio de 1911, ante la Cámara corres-
pondiente, sin que hubiera sido aceptado.

Otro fracaso fue el intento de la Ley del Servicio Ci-
vil del Poder Legislativo que el Diputado Amilcar Zentilla presen-
tó en la sesión del 30 de octubre de 1929. (5)

En realidad, fue a partir de 1930 cuando se levantó el
clamor público. Era necesaria la existencia de normas legales --
que garantizaran la estabilidad de los servicios públicos, habien-
do obtenido precaria protección en algunos casos de buena volun-
tad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta -
ni su antigüedad.

El 14 de julio de 1931 apareció un reglamento para el -

personal de la Secretaría de Hacienda, precedente de la futura legislación burocrática. Años más tarde, el 12 de abril de 1934, - se publicó el "Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil".

Fue el primer paso de reglamentación de los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, aún cuando su defecto -- constitucional era manifiesto y su vigencia fugaz.

En el año de 1935, el Partido Nacional Revolucionario, - formuló un proyecto de ley del Servicio Civil, obligándose dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una gran parte de sus filas, para mejorar su situación y definir claramente - sus derechos, a pesar de que el proyecto era superior a la reglamentación expedida anteriormente, fue un intento que no mereció - la aprobación legislativa, pero sirvió como antecedente para la - elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los - Poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1938, y publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre del mismo año.

A iniciativa del Presidente Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el mencionado Estatuto, para proteger los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, creándose en favor de ellos, preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado-autolimitado en los términos del referido estatuto.

Además, se creó el Tribunal de Arbitraje para conflic-- tos burocráticos, para dar una mejora y garantizar a los trabaja-

dores. Se estableció un tribunal especial y Juntas Arbitrales de cada dependencia del Ejecutivo Federal, Colegiados y con independencia absoluta de la autoridad oficial de los Organos del Estado; integrada por representantes del Ejecutivo Federal, de sus unidades burocráticas, y con individuos designados de común acuerdo por los representantes oficiales de los trabajadores. Independientemente de las normas tutelares existentes entre el Estado y sus servidores, se crearon en favor de éstos los derechos de asociación profesional y de huelga.

El Estatuto de los Trabajadores del Servicio de los Poderes de la Unión de 1941, siguió los mismos principios sociales del Estatuto anterior, excepto en lo relativo a los empleados de confianza, cuya nómina fue aumentada. Sin embargo, se conserva la línea revolucionaria del anterior estatuto en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores al Servicio del Estado y cuya efectividad, dependerá de que en su lucha se identifique con la clase obrera. (6)

Como los estatutos de 1938 y 1941 fueron objetados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960 se adicionó con el Apartado III, el Artículo 123 Constitucional.

La iniciativa del entonces Licenciado Adolfo López Mateos, entre otros aspectos señalaba: "Los trabajadores al Servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el Artículo 123 Constitucional consigna para todos los demás trabajadores. Es

cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública, pero también es cierto, que el trabajo no es una simple mercancía sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre, de ahí que deba ser siempre legalmente tutelado." (7)

La Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio -- del Estado promulgada el 27 de diciembre de 1963, estableció los derechos y deberes de los trabajadores al Servicio del Estado. -- Sigue los lineamientos del primer Estatuto, mejorándolo en su técnica legislativa, sin proteger debidamente los derechos de la burocracia y haciendo ineficaz la ejecución de los laudos, pues las multas a los titulares son nulas. (8)

C. EL DERECHO DE HUELGA EN EL APARTADO b) DEL ARTICULO 123

El original Artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos del derecho de trabajo, denominados empleados, comprende tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo a los de los Municipios, ya que unos y otros son empleados públicos y constituyen el elemento bu-

rocrático que forma parte de la clase obrera.

Los derechos sociales que contiene son exclusivos para el sector burocrático.

En su Apartado b) expresa la siguiente: "Entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

1. La jornada diaria máxima de trabajo (diurna y nocturna) será de 8 y 7 horas respectivamente. Las que excedan estos términos, se considerarán extraordinarias y se pagarán con un cien por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario.

En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de 3 horas ni de 3 veces consecutivas.

2. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso cuando menos con goce de sueldo íntegro.

3. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de 20 días al año.

4. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuída durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

5. A trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo.

6. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes.

7. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes; el Estado organizará escuelas de administración pública.

8. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.

9. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada en los términos que fije la ley.

En los casos de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

10. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes, podrán asimismo hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto a una o varias de-

pendencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra.

11. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho de trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutará de asistencia médica y obstetricia, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica, y medicinas en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

12. Los conflictos individuales, colectivos o inter-sindicales, serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

13. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad públicos, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

14. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social."

La lucha política de los trabajadores al Servicio del Estado, a partir del Estatuto Cardenista de 1938, se les reconoció el derecho de huelga, derecho que fue elevado a la categoría de norma fundamental en la Fracción X del Apartado b) de la Constitución.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del mencionado Apartado b), reglamenta el ejer-

cicio del derecho de huelga de la manera siguiente:

Artículo 92.- Huelga es la suspensión temporal del trabajo, como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que esta ley establece.

Artículo 93.- Declaración de huelga es la manifesta---ción de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una de--pendencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos - que establece esta ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas.

Artículo 94.- Los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática -- los derechos que consagra el Apartado b) del Artículo 123 Consti--tucional.

Artículo 95.- La huelga solo suspende los efectos de - los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pe--ro sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento.

Artículo 96.- La huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo.

Artículo 97.- Los actos de coacción o de violencia física o moral sobre las personas o de fuerza sobre las cosas come--tidas por los huelguistas, tendrán como consecuencia, respecto de los responsables, la pérdida de su calidad de trabajador, si no -

constituye otro delito cuya pena sea mayor, se sancionarán con --
prisión, más la reparación del daño.

Artículo 98.- En caso de huelga los trabajadores con -
funciones en el extranjero, deberán limitarse a hacer valer sus -
derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan;
en la inteligencia de que les está vedado llevar a cabo cualquier
movimiento de carácter huelguístico fuera del territorio nacional.

Artículo 99.- Para declarar una huelga se requiere:

- a) Que se ajuste a los términos del Artículo 94 de es-
ta ley, y
- b) Que sea declarada por las dos terceras partes de --
los trabajadores de la dependencia afectada.

Artículo 100.- Antes de suspender las labores, los tra-
bajadores deberán presentar al Presidente del Tribunal Federal de
Conciliación y Arbitraje, su pliego de peticiones con la copia --
del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huel-
ga. El Presidente, una vez recibido el escrito y sus anexos, co-
rrerá traslado con la copia de ellos al funcionario o funciona---
rios de quienes dependan la concesión de las peticiones para que
resuelvan en el término de diez días, a partir de la notificación.

Artículo 101.- El Tribunal Federal de Conciliación y Ar
bitraje decidirá dentro de un término de 72 horas, computado des-
de la hora en que se reciba copia del escrito acordando la huelga,
si ésta es legal o ilegal, según se hayan satisfecho o no los re-

quisitos a que se refieren los artículos anteriores. Si la huelga es legal, procederá desde luego a la conciliación de las partes, siendo obligatoria la presencia de éstas en las audiencias de avenimiento.

Artículo 102.- Si la declaración de huelga se considera legal, por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y si transcurrido el plazo de diez días a que se refiere el Artículo 95, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, -- los trabajadores podrán suspender las labores.

Artículo 103.- Si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días del emplazamiento, el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de 24 horas para que se reanuden sus labores, percibiéndolas que si no lo hacen quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputables a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad.

Artículo 104.- Si el Tribunal resuelve que la declaración de huelga es ilegal, prevendrá a los trabajadores que, en caso de suspender las labores, el acto será considerado como causa justificada de cese y dictará las medidas que juzgue necesarias para evitar la suspensión.

Artículo 105.- Si el Tribunal resuelve que la huelga es ilegal, quedarán cesados por este sólo hecho, sin responsabilidad

para los titulares, los trabajadores que hubieren suspendido sus labores.

Artículo 106.- La huelga será declarada ilegal y delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades, o cuando se decreten - en los casos del Artículo 29 Constitucional.

Artículo 107.- En tanto no se declare ilegal, inexistente o terminado un estado de huelga, el Tribunal y las autoridades civiles o militares deberán respetar el derecho que ejerciten los trabajadores, dándoles las garantías y prestándoles el auxilio -- que soliciten.

Artículo 108.- La huelga terminará:

- a) Por avenencia entre las partes en conflicto.
- b) Por resolución de la asamblea de trabajadores, toma da por acuerdo de la mayoría de los miembros.
- c) Por declaración de ilegalidad o inexistencia, y
- d) Por laudo de la persona o tribunal, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstos, se aboque al conocimiento el asunto.

Artículo 109.- Al resolverse que una declaración de --- huelga es legal, el Tribunal a petición de las autoridades corres pondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a -- mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen -

realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones signifique un peligro para la salud pública. (9)

Hasta hoy la burocracia, a través de sus diversos sindicatos, ha logrado obtener algunos beneficios por parte del Estado, pero no ha llegado a ejercitar el derecho de huelga con fines reivindicatorios para el cambio de las estructuras económicas y políticas, la burocracia como parte integrante de la clase obrera tendrá que luchar al lado de ésta.

D. REGULACION DEL DERECHO DE HUELGA EN LA LEY
DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL
ESTADO

Con relación a los trabajadores del estado, independientemente de su condición burocrática, tiene relación interna y debe considerarse como parte de la clase obrera, manifestando nuestra inconformidad sobre la limitación de ejercicio de huelga, como lo tiene establecido el Artículo 123, Fracción X, Apartado b), de la Constitución, y la Reglamentación prevista en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en sus Artículos 94 y 109, por considerarlos contrarios a la finalidad, que es la reivindicación de la Clase Trabajadora, ya que la limitación y la resolución de la declaración de huelga como legal por el Tribunal respectivo hace completamente negatoria su eficacia, porque los medios de presión que deben caracterizar el ejercicio de la huelga, no puede configurarse plenamente y alcanzar sus fines.

Pero en contra de esto se ha argumentado que el Estado, a través de su función pública, realiza una serie de actos tendientes a la satisfacción de las necesidades colectivas, y que el interés público se vería seriamente afectado ante la negativa de los trabajadores de desempeñar sus funciones, en perjuicio de la colectividad, ya que la finalidad que el Estado persigue es el beneficio de todas las clases sociales que integran la misma.

Como hemos afirmado en otra parte de nuestro estudio, - el Estado surgió de la necesidad económica de la clase dominante - de proteger sus intereses, y se ve obligado objetivamente a elaborar y defender las normas que corresponden a sus necesidades, por lo que el contenido del derecho no lo determina arbitrariamente - el Estado, ni un ideal abstracto de justicia, sino las relaciones económicas que condicionan la voluntad de la clase dominante representada por el mismo Estado, por lo que afirmamos que en un régimen capitalista el trabajo asalariado, etc. Por lo tanto, no - podemos considerar como se pretende, que la finalidad del Estado - se haya directamente encaminada a beneficiar a través de su actividad a la clase oprimida, puesto que éste fue creado, como hemos expuesto, con fines completamente opuestos. Ante el desamparo de la clase desposeída, el único recurso que le queda para lograr -- progresivamente la reivindicación de una verdadera justicia social, es el derecho de huelga, y si este derecho de huelga se ve disminuído, aduciendo la preservación del interés público, resulta evidente que dicho interés no debe prevalecer al interés de la clase desposeída y, por lo mismo, la limitación que se hace de su

derecho no se justifica de manera alguna.

El derecho de huelga para los servidores públicos se ha ya consagrado por la ley que agrupa y protege derechos. Este no hubiera podido ser de otra manera, puesto que por una parte, la - legislación laboral los considera como trabajadores y por lo mismo, como sujetos activos del derecho del trabajo y, por la otra, - el propio precepto constitucional que consagra las regulaciones - laborales, preve esta especial circunstancia; es decir, que los - burócratas puedan declarar la huelga. Hemos analizado suficientemente la naturaleza de este movimiento típicamente obrero, que la ley define como la suspensión temporal del trabajo, como resultado de una coalición de trabajadores, decretada, es preciso puntulizarlo, en la forma y términos que la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado establece en su Artículo 92. En la huelga de clarada por los trabajadores al Servicio del Estado, el titular - de ella, a pesar de que es un derecho colectivo, son los trabajadores del sindicato de la dependencia que hacen uso del derecho.

La teoría laboral formula interesantes consideraciones - al respecto, como son la de que es un derecho positivo de la masa obrera, consistente en la facultad de suspender totalmente las labores, imponiendo a esta suerte su voluntad al Estado.

Es un derecho colectivo, sin embargo, descansa en las - voluntades individuales libremente expresadas de cada trabajador. Sólo puede ejercitarse en el caso cuando concurre un consentimiento tan mayoritario como es el de las dos terceras partes de los -

servidores públicos. Al manifestar la ley como en el caso de los trabajadores ordinarios que es el resultado de una coalición, está expresando los medios válidos de ejercer el derecho. Podemos repetir con el teórico del derecho obrero que el "titular del derecho de huelga es una coalición obrera" que reúne a los dos terceras partes de los trabajadores de la unidad burocrática afectada por el movimiento.

La Suprema Corte ha sustentado en repetidas ocasiones - esta tesis, al expresar que aunque beneficia a cada trabajador en lo particular, no puede éste declararla solo y, un movimiento generado así es una suspensión de labores decretadas por menos de - las dos terceras partes resulta improcedente. Sin embargo, dentro del espíritu y letra del Artículo 93 de la Ley de los Trabajadores del Estado la titularidad del derecho parece corresponder - al sindicato burocrático, lo que no ocurre siempre ni necesariamente respecto de los trabajadores ordinarios, al grado que se -- considera que la huelga no es un derecho sindical.

No pasa así, porque no necesariamente un único sindicato contrata con una sola empresa y es la coalición de los trabajadores de ésta, reunidos en mayoría, que pueden ejercer el derecho.

En el caso de los burócratas, un solo sindicato pertenece a cada dependencia, por lo mismo, la titularidad, si bien corresponde a la mayoría agrupada en una coalición, ésta es la coalición de un sindicato. Podría acaso haberse suprimido la coalición. De hecho creemos, que la huelga indirectamente es un dere-

cho sindical y que es posible suponer la declaración de la huelga burocrática fuera del control sindical. Pero, ¿en realidad es es to factible? Tal vez sí, en cuyo caso debe reiterarse que el derecho es de la coalición. Acaso sin quererlo, la ley ha dado a los burócratas un medio de declarar una huelga, evitando la incon veniencia de la política sindical, a veces viciada por intereses o presiones ajenas al deseo de la mayoría.

En los casos hipotéticos sobre las huelgas burocráticas, la coalición mayoritaria y el sindicato tienden a confundirse.

C A P I T U L O I I I

LOS SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR EL ESTADO

A. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO

Debido el interés por precisar el concepto de servicio público dice el Maestro García Oviedo, que en el viejo derecho ad administrativo no existió ya que se encargó de estudiar la actua---ción del poder del Estado en la realización de sus fines y la consideración de las normas legales adecuadas a dicha actuación sin entrar al estudio del servicio público en sí.

En la actualidad el número cada día mayor de las necesidades colectivas que se satisfacen por medio de estos servicios y la gran importancia que para el progreso y bienestar de la colec---tividad representa la adecuada prestación de los mismos, ha des--pertado el interés por su estudio.

El término "servicio" indica etimológicamente, de servire, servus: sujeción, dependencia. En la realización del servi--cio público la actividad del Estado es opuesta a su característi---co "Imperium" el servicio concreta la obligación del Estado de --servir a sus miembros.

Duguit dice: "El mismo día que bajo la acción de causas muy diversas se produjo la distinción entre gobernantes y gobernados, la noción del servicio público nació en el espíritu de los hombres. En efecto, se ha comprendido desde ese momento que ciertas obligaciones se imponían a los gobernantes para con los gober

nados, y que la realización de esos deberes, era a la vez, la consecuencia y la justificación de su mayor fuerza." (10) El Maestro Fraga a su vez dice: "La finalidad del Estado consiste en la promoción de todo lo que en general, pueda favorecer al bien público, obliga al Estado a procurar el desarrollo de los servicios públicos." (11) La ingerencia cada día mayor del Estado en la actividad de los particulares para dar satisfacción adecuada a -- las necesidades colectivas ha aumentado notablemente la importancia de éstos influyendo en la doctrina, toda una escuela moderna, la escuela realista de Duguit, ha hecho de la teoría del servicio público columna vertebral del derecho público.

Escribe Duguit: "El Estado no es, como se ha pretendido hasta ahora, una potencia que manda, una soberanía. Es una federación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. La noción del servicio público substituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público."

Duguit define al servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por -- los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización de la interdependencia social y -- es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente si -- no por la intervención de la fuerza gubernamental." (12) El --- Maestro Fraga opina que no debe darse a la expresión de servicio público el alcance que pretende darle Duguit, y aduce las razones siguientes: que la noción de servicio público no corresponde den

tro de la doctrina moderna francesa a un concepto bien definido, - que dicha noción es puramente doctrinaria sin que esté de acuerdo con la realidad, que no abarca toda la actividad del Estado que - pretende comprender y finalmente, que incluye una parte de la actividad privada. (13)

Por las razones antes expuestas, el Maestro Fraga propone que se emplee la expresión "atribuciones del Estado" para designar genéricamente la actividad del Estado, es decir, la totalidad de las tareas que se atribuyen al mismo para satisfacer sus - propias finalidades, limitando el término servicios públicos a su propio sentido, es decir, a la actividad por la cual el Estado, - cumpliendo con sus atribuciones, se substituye total o parcialmente a la actividad de los particulares o se combina con ella para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Concepto de servicio público
en nuestra legislación

El concepto de servicio público, no obstante la gran importancia que actualmente tiene, no ha sido objeto de normas que lo definan en nuestra legislación, dándose como supuesto el conocimiento de su noción se hace referencia a él sin expresar claramente el concepto que de servicio público tiene nuestra ley.

En la Constitución se hace referencia a los servicios - públicos en el Artículo 123, Fracción XVIII: "... en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso -- con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbi--

traje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo..." - Tal disposición pasó a integrar el Artículo 265 de la Ley Federal del Trabajo, precepto que es complementado por el 266 del mismo ordenamiento, el que para los efectos del plazo de preaviso señala que actividades deben ser comprendidas bajo la denominación de servicios públicos, consignando dentro de la enumeración de los que considera servicios públicos algunos que carecen de tal carácter a pesar de que su importancia social es indiscutible.

El Artículo 5 Constitucional se refiere también a los servicios públicos, estableciendo que sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado, los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta y obligaciones y gratuitas las funciones electorales." Tal noción se refiere a prestaciones personales impuestas por la ley, que corresponden a una forma de servicio público distinta a la noción estricta del mismo y que se caracteriza por la colaboración de particulares en la obra de la administración.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, en su Artículo 10., califica como servicios públicos a las vías de comunicación. Esta definición es incorrecta, puesto que además de referirse como conocido a un concepto impreciso en nuestra legislación, señala a los objetos materiales "vías de comunicación" como servicios públicos, siendo que lo característico del servicio público es la actividad encaminada a la satisfacción de las necesi-

dades colectivas, será a esta actividad a la que corresponda el carácter de servicio público no a los medios de que éste se vale para conseguir tal fin. En derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua para la satisfacción del orden público y por una organización pública." (14)

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia dá -- las siguientes definiciones de servicio público:

1. "La sociedad y el Estado tienen interés en que no se suspendan los servicios que presten los particulares, pero que tengan el carácter de servicios públicos, por lo que contra la orden para que dichos servicios se continúen prestando, es improcedente conceder la suspensión, aunque con -- ello se vulneren intereses privados." (15)

2. "Es procedente conceder la suspensión contra el embargo que se traba en bienes destinados a servicios públicos, porque la sociedad está interesada en que tales servicios no se entorpezcan." (16)

A pesar de la falta de disposiciones que definan el concepto que de servicio público tiene nuestra legislación, éste, -- por las disposiciones en que se habla de él y por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, coincide con la doctrina reconociendo la importancia de la función social que desarrollan y la necesidad de su funcionamiento regular y continuo, y si en nuestra legislación encontramos disposiciones que descono

cen la naturaleza propia del servicio público, ello se debe a que el legislador, obligado en otra época por determinadas condiciones a dar al derecho de huelga la mayor amplitud posible, autorizando su empleo aún en los servicios públicos, ha descuidado la atención que éstos requieren por la importancia de su función social ya que si históricamente existe una clara justificación del derecho de huelga en general, la evolución lógica de los pueblos implica rectificaciones forzosas en sus instituciones.

Es necesario que nuestros legisladores ajustando estas dos instituciones a la realidad de nuestro medio, lleven a cabo una revisión de los preceptos relativos a los servicios públicos y nos ofrezcan la definición jurídica precisa de los mismos, y que haciendo a un lado todo motivo político, prohíban el empleo de la huelga en estos servicios, asegurando a los servidores públicos, el respeto de sus derechos por medios que no lesionen el interés de la colectividad.

B. DESARROLLO DE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La idea de servicio hace referencia a la organización de elementos y actividades para un fin, nota común a toda clase de servicios.

Dentro del desarrollo de los servicios públicos, podemos empezar haciendo la distinción entre derecho público y privado

do atendiendo a las siguientes razones:

1. A que satisface una necesidad pública, colectiva, - general.
2. A que es pública la persona que lo atiende.
3. A que es público el régimen jurídico que norma su - realización.

Pero ninguno de estos caracteres aislados nos permite - distinguir con precisión el servicio público del servicio privado. Así vemos, con relación al primer punto, que hay necesidades pú-- blicas que se satisfacen por medio de servicios privados; en cuan-- to al segundo punto, vemos que no toda la actividad realizada por las personas públicas constituye un servicio público, existiendo en cambio servicios públicos realizados por personas privadas; -- respecto al último criterio, se puede decir que es la naturaleza especial de la actividad del Estado la que impone un régimen jurí dico también especial y no que el régimen jurídico sea el que dé una fisonomía particular a la actividad de los agentes públicos, - encargados de dar satisfacción a las necesidades colectivas.

Es la combinación de los criterios anteriores la que -- nos permite distinguir la naturaleza pública de un servicio. El Maestro García Oviedo dice: "Público es el servicio que satisface una necesidad colectiva, y cuya gestión es asumida ya por la admj nistración directamente, ya por una persona o entidad por su en-- cargo." (17) El Maestro Fraga define el servicio público dicien-- do: "Es una actividad para satisfacer concretamente una necesidad

colectiva de carácter económico o cultural mediante prestaciones que por virtud de regulación especial del Poder Público, deben -- ser regulares, continuas y uniformes,"

Los caracteres básicos del servicio público son: la --- existencia de una necesidad colectiva cuya satisfacción es de interés general y los medios que se utilizan para la eficaz satis-- facción de la misma.

Respecto de la existencia de las necesidades colectivas, ya hemos dicho que pueden satisfacerse por la actividad privada, -- pero el interés público demanda que tales prestaciones se proporcionen en determinadas condiciones, llenando un máximo de efica-- cia y seguridad que los particulares no pueden garantizar. Tres de estas condiciones se incluyen en las definiciones generalmente aceptadas: la continuidad, la regularidad y la uniformidad en la prestación. El motivo que más poderosamente ha influido en la -- creación de los servicios públicos, ha sido el de garantizar la - continuidad en la satisfacción del interés social e que provee la empresa. Hay ciertas necesidades que por diversas circunstancias deben ser atendidas ininterrumpidamente, pues si así no fuese pro-- duciríanse graves trastornos en la vida de la colectividad.

El Poder Público debe evitar este peligro y para ello - organiza los servicios públicos y en caso de concesión, impone a la empresa un régimen jurídico especial que garantice la continui-- dad de su prestación.

Esta necesidad de continuidad en la realización del servicio público es de tal manera importante, que inspira casi por entero el sistema jurídico especial que sigue a estos servicios. - (18) El Maestro García Oviedo cita a continuación a Rolland, --- quien dice: "La idea de la continuidad de los servicios públicos ha sido la inspiradora de ciertas disposiciones, tales como las que organizan la suplencia de los agentes dimisionarios, el deber de permanecer en sus puestos mientras no sean designados sus sucsores, las que establecen el precepto de que la dimisión de los agentes públicos no surta efecto hasta que sea aceptada y las que prohíben la huelga a los funcionarios públicos."

La necesidad de garantizar la satisfacción regular de las necesidades colectivas, se aduce también como otra de las razones que justifican la creación de los servicios públicos, estando éstas atendidas por grandes empresas que constituyen verdaderos monopolios de hecho, al no contar con ningún competidor, existe el peligro para los usuarios de que éstas, animadas por el espíritu de especulación, ofrezcan un servicio pobre, viejo o molesto. El Estado evita tal mal al imponer a las empresas un régimen de intervención encaminado a proporcionar a los administrados un servicio adecuado, continuo y regular.

Otra de las ventajas que ofrece el servicio público es la de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas, siguiendo un criterio de uniformidad que el servicio privado no puede ofrecernos. Dejando a la actividad privada el desarrollo del

servicio, el móvil de lucro hará que éste sólo se preste donde -- proporcione utilidades, dejando las regiones pobres o poco habitadas sin los servicios necesarios. El servicio público remedia en lo posible este mal, ya que personificado en el Estado el supremo interés colectivo su actuación se manifiesta desinteresada, permitiéndole emplear un plan de conjunto que lleva los beneficios del servicio a todos o a la mayoría de los núcleos de un país.

La naturaleza del servicio público, el fin que se persigue con su realización y la personalidad de quien lo desarrolla, determina la existencia de un régimen jurídico especial que deberá aplicarse tanto a los individuos que lo prestan como a los --- usuarios en sus relaciones con el Estado y a los bienes afectos - al servicio.

"La inexcusabilidad del funcionamiento constante y regular de ciertos servicios origina la creación de los servicios públicos con su régimen jurídico especial. El derecho de superioridad de que la administración goza para sus empresas brota de esa inexcusabilidad y ésta es también la línea divisoria que separa a la administración privada de la pública. Es un derecho de prerrogativa caracterizado por un conjunto de instituciones que fijan - la posición preeminente del Estado frente a los particulares, expresión de la supremacía definitiva del interés público frente al interés particular." (19)

Vistas las causas que determinan la necesidad de la --- creación de los servicios públicos y la razón del régimen jurídi-

co especial que los rige, debemos atender ahora a las modalidades con que la persona pública los puede desarrollar. El mayor o menor grado de intervención del Estado en los servicios públicos, - está determinado en forma directa por la importancia de la necesidad social que éstos satisfagan. Los servicios esenciales serán desarrollados por el Estado mismo con carácter de monopolio y con exclusión de toda actividad privada. Los servicios públicos de menor importancia serán desarrollados por el Estado en colaboración con los particulares o por los particulares con autorización del Estado y bajo su más estricto control y vigilancia.

Coexistiendo en la sociedad servicios públicos, en su sentido jurídico y de acuerdo con la noción que hemos estudiado y servicios que encaminados a satisfacer necesidades de gran interés colectivo no reúnen los caracteres jurídicos antes mencionados, debemos señalar que no obstante la necesidad social que el servicio privado satisfaga, el carácter de servicio público sólo puede ser adquirido por atribución que haga la ley al Estado.

C. LOS SERVICIOS PUBLICOS A CARGO DE LOS PARTICULARES

Principiaremos aceptando que el servicio público no --- abarca como lo sostiene la doctrina francesa, toda la actividad - del Estado y reconocemos al mismo tiempo, que éste no tiene el monopolio de los servicios públicos, sino que muchos de ellos se en encuentran en manos de particulares.

Considerando que no toda la actividad del Estado es servicio público, estimamos que sólo pueden ser objeto de dicho servicio, prestaciones de carácter económico o cultural, pero no actuaciones de carácter jurídico simplemente o imposiciones del Poder Público, con la voluntad o contra la voluntad de los individuos.

Vemos como el Estado no tiene el monopolio de los servicios públicos, porque o ya que encontramos en manos de particulares, actuaciones organizadas que por medio de prestaciones individuales, satisfacen de una manera regular, continua y uniforme, necesidades colectivas de carácter económico o cultural. Considerar que sólo se tiene el servicio público, cuando es manejado por el Estado, es adoptar un criterio formal que sistemáticamente hemos rechazado en el curso de esta obra, siempre que hemos encontrado elementos substanciales bastantes para caracterizar a una institución.

La doctrina universal, incluyendo a la doctrina francesa contemporánea, admite que los servicios públicos se prestan -- por los particulares en ejercicio de su libertad de comercio, por el Estado directamente, por empresas privadas a las que el Estado autoriza mediante una concesión o por empresas mixtas integradas por el Estado y los particulares.

Es indudable que los particulares pueden, en uso de sus libertades, crear empresas que satisfacen necesidades colectivas de orden económico o cultural. Sin embargo, el ejercicio de esas mismas libertades deja a la voluntad de los individuos la conser-

vación, regularidad y uniformidad de las prestaciones que ofrecen al público. Mientras la empresa se guíe exclusivamente por el interés económico de sus dueños, no existe ni puede existir un servicio público.

Pero a medida que ese interés privado va coincidiendo con el interés colectivo y se va extendiendo e intensificando el beneficio al público, el Estado se va interesando en el desarrollo de la actividad privada y principiando por hacer uso de sus facultades de policía y más tarde en ejercicio de sus atribuciones de tutela de los intereses colectivos, comienza a intervenir regulando aquella actividad, concluyendo por organizarla, mediante una reglamentación adecuada que garantice la regularidad y uniformidad de las prestaciones, en forma de transformar la actividad inicialmente libre en una actividad de servicio público.

En otras ocasiones, el uso de facultades de policía sobre la circulación o las de regular el aprovechamiento de los bienes de dominio público o de uso común, llevan al Estado a autorizar el tráfico o la ocupación de aquellos bienes siempre que los beneficiarios se sometan a las condiciones que el mismo Estado considere conveniente imponer para la mejor gestión y para obtener el mayor beneficio colectivo de la empresa que se proyecta establecer. Sin duda, a través de este proceso se han organizado en nuestro país un buen número de servicios públicos, como son los transportes urbanos, por medio de automóviles o tranvías, los de alumbrado, los de distribución de aguas, etc. No es extraño encontrar en las concesiones y autorizaciones primitivas otorga-

das por el Gobierno de la República, que el objeto fundamental de ellas fue la ocupación de los bienes de dominio público, pero con teniendo regulaciones para el servicio que proyectaba instalarse.

En algunos países, como Inglaterra y Estados Unidos, -- han sido profundamente respetuosos de la libertad individual, se ha sustentado una tesis interesante respecto a la transformación de actividades privadas en servicios públicos. Sobre esta tesis los tribunales americanos sostuvieron que "cuando alguno dedica - su propiedad a un uso en el cual el público tiene un interés, concede, en efecto, al público un interés en ese uso y debe someterse a ser controlado por el público para el bien común en la extensión del interés que ha creado de esa manera".

De un modo u otro es claro que cualquiera que sea el -- fundamento usado, llega un momento en que el Estado interviene regulando actividades privadas que satisfacen en el orden económico o cultural, una necesidad colectiva, y cuando esa regulación impone regularidad, continuidad y uniformidad en las prestaciones, se establece un servicio público en manos de particulares.

D. LOS SERVICIOS PUBLICOS PRESTADOS POR EL ESTADO

El Estado explota servicios públicos paralelamente con los particulares, como en el caso de establecimientos de asistencia, o bien, es el propio Estado el que se substituye completamente

te a la actividad privada en el manejo de dichos servicios, ya sea prohibiendo a los particulares la explotación de ellos, autorizán dola en favor del Estado, o ya autorizando la expropiación de los que existen en poder de particulares, casos en los cuales se dice que hay estatización, o municipalización de los servicios públi--cos.

También puede ocurrir que el Estado tenga la iniciativa de creación de servicios públicos nuevos.

Ya en manos del Estado pueden darse dos situaciones. - Por un lado o el servicio es un monopolio cuya explotación no pue de delegarse, que es lo que tiene lugar con el servicio de co----rreos, con el de telégrafos, con el de radiotelegrafía, o en cambio pueden prestarse directamente por el Estado o mediante delega ción ya a una empresa particular o bien a una empresa de economía mixta.

C A P I T U L O I V

LA HUELGA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS
PRESTADOS POR EL ESTADO

A. NORMA CONSTITUCIONAL Y FINES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 123, declara y protege a las garantías sociales, fija las bases para la reglamentación de la huelga, al señalar en su Fracción XVII que: "Las Leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros; si entendemos a la huelga como un derecho social cuyo ejercicio permite a la clase trabajadora alcanzar mejores prestaciones y condiciones de trabajo.

El Artículo 123 Constitucional en su Fracción XVIII define lo que debe entenderse por licitud en materia de huelga: - "Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo a los del capital."

En relación con los trabajadores al Servicio del Estado, la licitud proviene no de que se busque con aquélla conseguir ese equilibrio económico, imposible en relación con el Poder Público, sino que no se violen de manera general y sistemática los derechos consagrados por el Apartado b) del Artículo 123 Constitucional, según lo consagra la Fracción X del mismo.

La suspensión de labores, que es la consecuencia de la huelga, queda protegida sólo cuando el fin buscado sea la no vio-

lación general y sistemática de los derechos laborales consagra-- dos por la Ley Suprema.

Como diría el tratadista: "El concepto de huelga lícita hace referencia exclusiva al fin del movimiento; la huelga es un derecho instrumental y su finalidad, para merecer la protección - jurídica, es concreta y por mandato constitucional es la búsqueda de la cesación de un estado general y sistemático de desconoci--- miento por parte del titular, de las concesiones de trabajo esta--- tuídas por el propio precepto constitucional."

Debemos acudir nuevamente a las regulaciones constitu--- cionales de ilicitud contenidas en la misma Fracción XVIII del Ar tículo 123 a que hicimos mención anteriormente. De acuerdo con - el precepto: "Las huelgas serán consideradas como ilícitas única--- mente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieren actos vio--- lentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos que pertenezcan a los establecimientos y servi--- cios que dependen del Gobierno." Los Artículos 105 y 106 de la - Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado transcriben estas prescripciones.

Como acertadamente señala el comentarista, una huelga - puede ser lícita según la primera parte del artículo constitucio--- nal citado, e ilícita conforme a la segunda parte. Es así: "... porque, en tanto el concepto de huelga lícita hace referencia a - los elementos exigidos por la ley para proteger la suspensión de labores efectuada en una empresa, el segundo mira a situaciones -

que acompañan a la huelga o a ciertos actos que pueden producirse en ocasión de ella y los cuales, por constituir en sí mismos un débito, no permiten que el orden jurídico proteja el movimiento."

"El concepto de huelga ilícita deriva, por tanto, de la concurrencia de una circunstancia contraria a la legislación penal, de lo que puede concluirse, la parte segunda de la Fracción XVIII del Artículo 123 es un capítulo de derecho penal constitucional; el concepto es, pues, una categoría del derecho penal."

"La idea de huelga lícita, contemplada en la misma Fracción XVIII, es una categoría civil, a la que se podría oponer el concepto de huelga civilmente lícita, el cual a su vez, cae, según vimos, en la idea de huelga legalmente inexistente; es una suspensión de labores que no está protegida por el derecho y que origina ciertas responsabilidades civiles."

"El último concepto que ahora analizamos comprende elementos que no contradicen el concepto mismo de huelga, pero que, por constituir, en sí mismos un delito, impiden que el orden jurídico proteja el movimiento, el cual, no obstante y en condiciones normales, estaría amparado por el derecho."

La Fracción XIX del Artículo 123 Constitucional dice: -
"Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje." Tal es la importancia que reviste el derecho de huelga. "En el porvenir la huelga no sólo es una esperanza del proletariado para la transformación del régimen capita-

lista, sino la piedra de toque de la Revolución Social." (20)

Nuestras normas constitucionales de trabajo, sustantivas y procesales, no son simplemente proteccionistas y equilibradoras o niveladoras, en función de la socialización del derecho, sino reivindicadoras de la clase obrera; no son estatutos reguladores entre dos clases sociales en pugna, sino que tienen por finalidad imponer justicia social reivindicando los derechos del proletariado a efecto de que recupere con los bienes de la producción lo que justamente le corresponda por la explotación de la que ha sido objeto durante la historia.

Diversas disposiciones constitucionales ajustadas a la capacidad económica del Erario se traducen en prestaciones y son el objetivo de la relación obrero-patronal. Por tanto, su desconocimiento, lesión y postergación constituyen causas de huelga.

B. REGULACION EN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El derecho de huelga para los servidores públicos se ha ya regulado en la ley que agrupa y protege sus derechos, específicamente en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en su Artículo 92, que lo define como la suspensión temporal del trabajo, como resultado de una coalición de trabajadores.

Vemos que las razones que motivan el ejercicio de la huelga a los servidores públicos, no es la desigualdad económica

respecto al patrón-Estado porque el Poder Público no tiene las ca racterísticas de empresario en las relaciones del trabajo, es mas bien depositario y administrador de los recursos públicos, sino - que es simplemente demandante de mejores condiciones de trabajo o mejor salario o, en su caso, otras prestaciones.

De hecho, en las relaciones trabajador-Estado no existe propiamente mercado económico.

Dentro de su Artículo 93, vemos que la titularidad del derecho parece corresponder al sindicato burocrático, lo que no - ocurre siempre ni necesariamente porque en sí es la coalición de los trabajadores de éste reunidos en mayoría los que pueden ejercer el derecho.

En realidad los recursos de que pueden valerse los trabajadores se encuentran señalados en los Artículos 100 y 101 de - la Ley de la materia. La función conciliatoria contenida en el - Artículo 101, no sabemos si es eficaz o no, ya que la falta de ex periencia en huelgas de servidores públicos, como hemos dicho, no se ha realizado todavía. Todo lo que en realidad hemos tenido -- han sido períodos preparatorios con tendencia a ella.

Han sido diversos los factores que han impedido la coa- lición de los servidores públicos en actividades huelguísticas. - Citando como caso el de los médicos, se han creado asociaciones - profesionales más o menos transitorias, que han afrontado los pro blemas. Parece ser que falta conciencia de clase, dirección y --

continuidad en el propósito de asociación y éstas se debilitan -- apenas logran su objetivo. Así pues, lo que podría ser el principio de una verdadera sindicalización con fines obrero-patronales, (no de tipo político), no existe en la burocracia. Vemos como debido a la participación política de los directivos sindicales en organizaciones del Estado, constituye una gran fuerza oponible a la verdadera voluntad de los trabajadores, que de todas maneras -- está movida e influenciada por sus representantes sindicales.

Ahora bien, dentro de las regulaciones ampliamente protectoras del trabajador al servicio del Estado, la seguridad social, como lo previene la ley, se presta por medio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ampliando sus servicios a las instituciones descentralizadas y -- para-estatales que la Ley Laboral preve.

No sólo cubre los riesgos profesionales, enfermedades y la maternidad, sino también la necesidad de asistencia médica al trabajador y sus familiares; aspectos como el descanso y la recuperación; la compra de artículos de consumo diario, casas-habitación o arrendamientos, etc. Sería muy interesante analizar cual es la dimensión del riesgo y de las prestaciones cubiertas, y hasta que punto las instituciones de servicio social las han cubierto.

Podemos referirnos a ello mencionando que en el aspecto de seguridad social el Estado Mexicano ha ido tan lejos como es -- posible.

C. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA LEGISLACION ACTUAL,
CONSTITUCIONAL Y ORDINARIA EN LA REALIDAD

Consideramos a los trabajadores al Servicio del Estado como integrantes de la clase obrera en general, sus relaciones laborales son de carácter social. No estamos de acuerdo en la limitación que se hace al derecho de huelga ya que es el único recurso que tienen para lograr una verdadera justicia social en su anhelo de superación y mejoramiento, uniéndonos al criterio del Maestro Trueba Urbina que sostiene: "La huelga, como derecho social, a la luz de la teoría integral, no sólo tiene una función proteccionista de los trabajadores, sino reivindicatoria de los derechos del proletariado, pues a través de la misma puede obtenerse el pago de la plusvalía mediante la socialización de los bienes de la producción, lo cual traería a la vez de la supresión del régimen de explotación del hombre por el hombre." (21)

La limitación presupuestaria y los mecanismos financieros y legislativos que hay que poner en marcha para cumplir un laudo que implique modificaciones substanciales en las condiciones generales de trabajo, hacen imposible o impráctico el laudo que resuelve el aspecto conflictivo generado por la huelga; cuando éste es favorable a la burocracia.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El derecho de huelga surgió a la vida jurídica en forma natural y espontánea, como consecuencia de los hechos que se desarrollaron en tiempos pasados, con el ánimo de protestar contra -- las injusticias y procurar a la clase trabajadora un mejor nivel de vida.

El reconocimiento legal de este derecho nos muestra una etapa de progreso, dentro de la natural evolución de las sociedades civilizadas.

Consideramos a la huelga como instrumento de defensa de los trabajadores; un límite para la clase dominante, que pretende cimentar en la explotación humana su forma habitual de vida.

Consideramos a los trabajadores al Servicio del Estado, como parte integrante del derecho de trabajo y como parte de la -- clase obrera, en general, por lo que sus relaciones laborales son de carácter social.

Actualmente, la burocracia a través de sus sindicatos, -- ha obtenido beneficios por parte del Estado, pero aún no ha ejercitado su derecho de huelga, para cuando los trabajadores asalariados lo ejerciten con fines reivindicatorios para el cambio de sus estructuras sociales, deberán unirse.

No estamos de acuerdo en que a los trabajadores al Servicio del Estado se les restrinja su derecho de huelga, pues care

ce de eficacia necesaria esta limitación.

Las condiciones generales de trabajo a que se refiere - el Apartado b) del Artículo 123 Constitucional, norman las relaciones laborales de la burocracia, tienden a garantizar la continuidad de los servicios públicos y la existencia material del Estado. Esto explica que la aprobación de aquéllos quede sujeta a las posibilidades económicas del Erario Federal.

La presión política de organismos ajenos a la burocracia, pero de los cuales forma parte, hacen poco viables los movimientos de huelga, debido a que los partidos políticos son partidos del Estado.

La limitación del presupuesto y los mecanismos legislativos que deben de ponerse en marcha para cumplir un laudo que implique modificaciones substanciales en las condiciones generales de trabajo, hacen imposible e impráctico el laudo que resuelve el aspecto conflictivo generado por la huelga; cuando es favorable a la burocracia.

La experiencia ha demostrado que las huelgas de los servicios públicos no llegan sino a amenazar por falta de consistencia y de decisión, por falta de espíritu de clase al Estado.

Las posibilidades de que las relaciones burocrático-estatales se eleven a un plano en que los supuestos jurídicos previstos en la Constitución sean posibles, ésta es razón directa de la evolución política de los poderes.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

CITAS

- (1) Federico Castrejón. Revista del Ministerio de Trabajo Español. Marzo de 1944. Evolución Histórica de la - Huelga.
- (2) Máximo Lerroy. Derecho Consuetudinario Obrero. Tomo - II.
- (3) Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo. Página 782.
- (4) Alberto Trueba Urbina. Evolución de la Huelga. Editorial Botas. México 1950. Página 330.
- (5) Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1967. Página 485.
- (6) Alberto Trueba Urbina. Estatuto de los Empleados Públicos. México 1941. Página 31.
- (7) Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1967. Página 486.
- (8) Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Editorial Porrúa. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. México 1967. Página 110.
- (9) Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Editorial Porrúa. México 1967. Página 39.
- (10) García Oviado. Derecho Administrativo. Página 96.
- (11) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Página 5.
- (12) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.- México 1944. Tomo II. Página 61.
- (13) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Página 22.
- (14) Jurisprudencia S.C.J.N. Tomo XV Página 1251.
- (15) Jurisprudencia S.C.J.N. Tomo XX Página 663.
- (16) Jurisprudencia S.C.J.N. Tomo XII Página 114.

- (17) García Oviedo Manuel. Derecho Administrativo. Página 99.
- (18) García Oviedo Manuel. Derecho Administrativo. Página 101.
- (19) García Oviedo Manuel. Derecho Administrativo. Página 16.
- (20) Trueba Urbina Alberto. Artículo 123. México 1943. Pá
gina 85.
- (21) Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. --
Primera Edición. Editorial Porrúa. México 1970. Pá
gina 367.