



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

## REALIDAD DEL DERECHO DE HUELGA EN EL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

ELISEO RUIZ GARCÍA

ASESORA: LIC. SOCORRO UGALDE RAMÍREZ



MÉXICO, D.F.,





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
FACULTAD DE DERECHO.

Muy distinguido Señor Director:

El alumno: **ELISEO RUIZ GARCIA**, con número de cuenta 74695201, inscrito en el Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: "REALIDAD DEL DERECHO DE HUELGA EN EL APARTADO "B" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL", bajo la dirección de la LIC. JUANA DEL SOCORRO UGALDE RAMIREZ, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. **JOSE MANUEL VARGAS MENCHACA**, en el oficio con fecha 5 de octubre de 2004., me manifiesta haber aprobado y revisado la referida tesis; por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno referido.

Atentamente  
"POR MI RAZA VALDRA EL ESPÍRITU"  
Ciudad Universitaria, C.F., 19 de octubre 2004.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
DEL TRABAJO Y DE LA  
LIC. GUILLERMO HORI ROBAINA  
Director del Seminario

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cuál calificará la Secretaria General de la Facultad.

c.c.p.-Seminario.  
c.c.p.-Alumno (a).

**A DIOS:**

**Le doy las gracias por darme la dicha  
de haber concluido una profesión.**

**A MIS PADRES:  
+ PEDRO RUIZ y  
ABUNDIA GARCÍA.**

**Les agradezco sus esfuerzos  
físicos y económicos para lograr  
que terminara mis estudios profesionales.  
Por eso y mucho más  
¡GRACIAS!**

**A MI ESPOSA:  
ISIDORA CORTÉS,  
Has sido mi apoyo incondicional  
y mi compañera en todo momento,  
especialmente en esta etapa de mi  
vida en la que finalmente logramos  
una de las tantas metas que nos hemos  
propuesto.**

**A MIS HIJOS:  
LAURA, LETICIA, MIREYA Y RAFAEL.  
con la esperanza y firme convicción  
de que su vocación por el estudio  
culmine con éxito.**

**A LA UNAM:**

**Gracias por darme la oportunidad  
de cursar en tus aulas la  
carrera de Licenciado en Derecho.**

**A MI ASESORA:**

**LIC. SOCORRO UGALDE RAMÍREZ  
Maestra distinguida cuya  
paciencia y sabiduría hicieron  
posible que culminara este trabajo.**

**A TODOS MIS MAESTROS,  
que con sus conocimientos  
influyeron de manera determinante  
en la información profesional.**

**A MIS HERMANOS:**

**+DELFINO y LORENZO,  
Como un recuerdo a su memoria.**

**EFRÉN Y FRANCISCA,  
Gracias por todo su apoyo.**

**AL LICENCIADO ALVARO MOJICA,  
Quien gracias a su ayuda invaluable  
y a sus atinadas atenciones pude  
culminar este trabajo tan anhelado.**

**REALIDAD DEL DERECHO DE HUELGA EN EL APARTADO "B" DEL  
ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL**

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>I</b>

**CAPÍTULO PRIMERO  
MARCO CONCEPTUAL**

1. Derecho Colectivo del Trabajo .....	1
2. Derecho Burocrático .....	5
3. Derecho de asociación .....	8
4. Coalición .....	10
5. Sindicato .....	12
6. Federación .....	14
7. Confederación .....	17
8. Contrato colectivo .....	19
9. Condiciones Generales de Trabajo .....	22
10. Huelga .....	26
11. Paro .....	30

**CAPÍTULO SEGUNDO  
ANTECEDENTES DE LA HUELGA Y DEL DERECHO BUROCRÁTICO**

1. Antecedentes teóricos de la huelga .....	33
2. Antecedentes del Derecho del Trabajo Burocrático .....	37
3. Los acuerdos dictados por el Presidente Abelardo Rodríguez .....	38
4. Los Estatutos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y de 1941 .....	41
5. El Apartado "B" del artículo 123 constitucional .....	46
6. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado .....	51

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MARCO JURÍDICO**

1. El derecho de huelga en los trabajadores al servicio del Estado. ....	56
2. Bases constitucionales de los trabajadores al servicio del Estado.....	60
3. Objeto de la huelga. ....	67
4. Requisitos de forma de la huelga. ....	70
5. Requisitos de fondo de la huelga. ....	72
6. Etapas de la huelga.....	74
6.1. Gestación.....	75
6.2. Prehuelga. ....	76
6.3. Estallido de la huelga.....	79
6.4. Suspensión de labores. ....	80
6.5. Calificación de la huelga.....	83

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **PROPUESTA PARA QUE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO HAGAN EFECTIVO SU DERECHO DE HUELGA**

1. La huelga como un fenómeno social, político y económico. ....	90
2. La falta de ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores del apartado "B" del artículo 123 constitucional. ....	95
3. Estudio comparativo de los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional en relación al derecho de huelga de los trabajadores. ....	99
4. Necesidad de un replanteamiento del derecho de huelga en los trabajadores al servicio del Estado.....	112
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>116</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>119</b>

## INTRODUCCIÓN

El trabajo de tesis que sometemos a su siempre atinada consideración, tiene como propósito principal el de resaltar la importancia de dar efectividad al derecho de huelga que deben tener los trabajadores al servicio del Estado, en razón de que éste, conforme a la actual reglamentación es prácticamente imposible de realizarse.

Conforme a lo dispuesto de la fracción X del apartado "B" del artículo 123 constitucional, los trabajadores al servicio del Estado gozan del derecho de huelga; pero, de acuerdo con el artículo 99 fracción II de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para declarar el estado de huelga se requiere: Que se ajuste a los términos del artículo 94 de esta ley, y que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada.

Si nos ponemos a pensar que cada dependencia del gobierno tiene un alto número de empleados, algunos muchos miles de ellos y repartidos en todo el territorio nacional, nos podremos percatar de lo difícil, por no decir imposible, que sería lograr la unión de voluntades de esas dos terceras partes para acordar llegar a la huelga.

Por lo anterior, consideramos que debe hacerse un replanteamiento sobre el derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado acorde con los cambios políticos, económicos y sociales que vive el país porque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ha estado inamovible desde hace cuarenta años.

Para su desglose y exposición, el tema objeto de este estudio se dividió en cuatro capítulos dentro de los cuales precisamos lo siguiente.

En el capítulo primero, denominado marco conceptual, analizamos los conceptos que tienen estrecha vinculación con nuestra tesis, como son: Derecho Colectivo del Trabajo, Derecho Burocrático, derecho de asociación, la coalición, sindicato, federación, confederación, contrato colectivo del trabajo, las condiciones generales de éste, la huelga y el paro.

Con el propósito de desentrañar los orígenes, antecedentes de la huelga y del Derecho Burocrático, en el capítulo segundo los precisamos, así como también todo lo que originó la promulgación de la multicitada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En el capítulo tercero se expone todo lo relacionado al marco jurídico de la huelga de los trabajadores al servicio del Estado, las bases constitucionales de éstos, el objeto, requisitos de forma y de fondo de la huelga, así como las distintas etapas de la misma. Todo ello con el propósito de saber hasta qué punto los trabajadores al servicio del Estado pueden hacer uso de éste derecho de manera efectiva o si éste, es una utopía.

Finalmente, en el capítulo cuarto de nuestra exposición hacemos una propuesta para que los trabajadores al servicio del Estado hagan efectivo su derecho de huelga, viéndola desde el punto de vista social, político y económico. Asimismo, se plantea los pros y contras de la falta de ejercicio del Derecho de Huelga de los trabajadores del apartado "B" del artículo 123 constitucional y, a la vez, se hace un estudio comparativo de los apartados "A" y "B" del artículo antes referido en relación al derecho de huelga de los trabajadores.

Después de haber fundado y motivado en los capítulos anteriores todo lo relacionado al Derecho de Huelga concluimos que es necesario un replanteamiento de este derecho para los trabajadores al servicio del Estado.

En el desarrollo de nuestra tesis nos hemos apoyado en el método deductivo para la exposición de nuestro trabajo, es decir, utilizamos y aprovechamos los conocimientos y principios básicos con la finalidad de formular afirmaciones que nos condujeron a conocimientos particulares sobre un determinado objeto de estudio.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **MARCO CONCEPTUAL**

#### **1. Derecho Colectivo del Trabajo**

Para iniciar la exposición de este punto es conveniente acudir a las definiciones que al respecto nos dan el Diccionario de la Real Academia Española en relación con Derecho, lo que significa colectivo y trabajo. Así tenemos que desde el punto de vista gramatical la palabra Derecho significa "lo que es recto, justo o equilibrado."<sup>1</sup> Para nosotros, la palabra Derecho es el conjunto de reglas jurídicas impero atributivas que se encargan de regular la vida del hombre en sociedad.

Respecto al término colectivo, el Diccionario Jurídico Mexicano establece que significa "Lo relativo a una agrupación de individuos o trabajadores unidos por lasos profesionales o laborales que se congregan para un objetivo o empleo."<sup>2</sup>

De modo que es importante señalar que existe el contrato colectivo de trabajo donde existe un acuerdo al que llegan un grupo de trabajadores representados por una organización sindical, con un patrono o un grupo de patronos, con una empresa o una industria en su carácter de unidades económicas de producción.

Siguiendo con nuestra temática, podemos decir que la palabra trabajo significa "la actividad conciente del hombre para obtener un beneficio o salario mediante la prestación de sus servicios,"<sup>3</sup> como lo señala el Diccionario Marxista de Filosofía.

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia Española. Sexta edición, Porrúa, México, 2001. p. 283.

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. Décima edición, Porrúa-UNAM, México, 2002. p. 409.

<sup>3</sup> Diccionario Marxista de Filosofía. Cuarta edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1999. p. 61.

Para nosotros, el trabajo es la actividad del hombre que le ayuda a cubrir sus más elementales necesidades. Ahora bien, después de esta breve introducción, podemos decir que en realidad el concepto de derecho colectivo de Trabajo intenta resumir, sin mucho éxito, la idea de que los organismos representativos de las clases en pugna pueden crear sus propias normas jurídicas. La expresión derecho atendería al aspecto normativo; lo colectivo, poniéndose de manifiesto otra impropiedad a la naturaleza compleja que se presume de las clases en conflicto. Esto puede ser cierto, con algunas reservas, respecto de los organismos sindicales, que naciendo de una coalición integral, sin embargo, una persona jurídica que se individualiza. No lo es, en cambio, respecto de la clase patronal que puede acudir a dar nacimiento a las relaciones colectivas sólo a título individual. Por último, "la expresión del trabajo intenta, sin demasiado éxito, ubicar al tema dentro de la problemática general de la disciplina laboral, pero con ello no refleja adecuadamente el contenido de esta parte que, en gran medida, es ajena al trabajo en sí mismo considerado, por ejemplo, propósito de las relaciones intersindicales o, inclusive, al regular el derecho de huelga, que implica el de suspender el trabajo de una determinada empresa o establecimiento, esto es, el derecho a no trabajar."<sup>4</sup>

El contenido del derecho colectivo es variable de acuerdo con las circunstancias. Fundamentalmente, depende de la política social que observe cada Estado. Ciertamente, en ocasiones esta política, que intenta ser apriorística, se transforma por impacto de las fuerzas en juego, en una consecuencia. Así ocurrió en España, país en el que las huelgas, tradicionalmente reprimidas, fueron reconocidas por el Estado, así sea con limitaciones que aún se antojaban excesivas, pero que distaban mucho de configurar a la huelga como un movimiento subversivo.

---

<sup>4</sup> DÁVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Cuarta edición, Porrúa, México, 2000. p. 361.

En México juegan con cierta elasticidad los elementos tradicionales del derecho colectivo. El reconocimiento constitucional al derecho de asociación profesional y al de huelga y el establecimiento específico a nivel legal del contrato colectivo de trabajo, permiten atribuir al derecho colectivo nacional una importancia indiscutible.

El derecho colectivo no se integra solo con instituciones que favorecen a los trabajadores sino también a las empresas o patrones. En alguna medida el reglamento interior de trabajo constituye la contrapartida del contrato colectivo de trabajo, que permite el paro, sin la eficacia de la huelga conforma, sin embargo, un claro derecho patronal. Pero además, el reconocimiento expreso a las causas colectivas de modificación, suspensión o terminación de las relaciones de trabajo atiende, fundamentalmente, a la intención de limitar las responsabilidades patronales e impedir que su duración inapropiada provoque un conflicto insuperable a los intereses del patrón.

En la clasificación de los temas del derecho colectivo se producía un delicado problema de sistemática que ha sido resuelto, desde la perspectiva legal, a partir de las reformas del 1º de mayo de 1980. Consistía en que el derecho de huelga se incluía, en sus manifestaciones sustantivas y procesales, dentro del mismo Título Octavo. Ahora, con excelente criterio, se ha llevado a cabo la separación incorporando al Título Catorce el Capítulo XX (artículos 920 al 930 inclusive) que trata del Procedimiento de Huelga. Lo curioso es que con notable descuido en la parte sustantiva, el Capítulo correspondiente se sigue denominado objetivos y procedimientos de huelga.

Respecto del paro patronal, que se manifiesta en las causas de modificación, suspensión y terminación colectivas de las relaciones de trabajo, la ley atinadamente establecía ya la diferencia entre normas sustantivas y procesales, criterio que se ha conservado en la reforma de 1980.

“De acuerdo a lo anterior, dividiremos el estudio del derecho colectivo, como sigue:

1. El Derecho de Asociación Profesional.
2. El Contrato Colectivo de Trabajo.
3. El Reglamento Interior de Trabajo.
4. Modificación, suspensión y terminación de las relaciones colectivas de trabajo.
5. El Derecho de Huelga (aspectos sustantivos).<sup>5</sup>

Para distinguir adecuadamente lo que es colectivo de lo general será oportuno precisar lo que al respecto señala Néstor de Buen, al decir que: “en Derecho del Trabajo lo general es la suma de los valores individuales. Suele utilizarse como adjetivo con respecto al interés. Así, se habla de intereses individuales e intereses generales. Lo colectivo no expresa una suma de intereses individuales, sino un interés distinto que vale solo respecto del grupo. Así, el pago del salario a un trabajador satisface un interés individual. El pago a todos los trabajadores de una empresa satisface un interés general, pero se individualiza la obligación respecto de cada uno de los miembros del grupo. Por el contrario, constituye un derecho colectivo la celebración del contrato colectivo de trabajo o el reclamar al patrón la entrega del balance anual para efectos del pago de las utilidades pertenecientes a los trabajadores.”<sup>6</sup> En estos dos casos, los trabajadores individualmente determinados no podrían aspirar a obtener, ni siquiera parcialmente, el cumplimiento de la obligación.

La importancia de esta distinción es muy grande sobre todo respecto del derecho de huelga, como veremos, en detalle, al examinar los objetivos de huelga. Allí se plantean exclusivamente intereses colectivos que son los que pueden fundar un movimiento de huelga.

<sup>5</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T.II. Décima edición, Porrúa, México, 2000. p. 181.

<sup>6</sup> *Ibidem*. p. 182.

El problema asume especial interés, cuando confundiendo las cosas, se jerarquizan los motivos de conflicto. Hay quienes no pueden admitir que determinados problemas generales, a pesar de su gravedad como la falta de pago del salario a todos los trabajadores, no sean susceptibles de justificar una huelga mientras que algunos problemas colectivos de menor cuantía, si la justifican como, no prestar al Sindicato titular del contrato colectivo un salón para celebrar un determinado acto, a pesar de haberse establecido en el contrato colectivo de trabajo dicha obligación.

La diferencia parece aclararse si se analizan las cosas desde el ángulo procesal. Claro está que desde un punto de vista lógico, esta solución no es la mejor, aunque pragmáticamente sea útil. La fórmula es sencilla: Un interés general exigirá de una suma de acciones individuales que podrán separarse o acumularse, según se convenga o, en ocasiones, unirse de manera forzosa. En cambio, la acción colectiva sólo podrá ejercerse, por el organismo colectivo, esto es, un sindicato (celebración del contrato colectivo). Los trabajadores, por sí mismos no estarán legitimados para ejercer acciones colectivas. Inclusive en el artículo 923 se ha eliminado la posibilidad de que la huelga la promueva una coalición temporal.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que las acciones colectivas no pueden desprenderse de la realidad individual. Así el derecho de huelga en nuestro país requiere, para su existencia, que sea apoyado por la mayoría de los trabajadores de la empresa o establecimiento. De esa manera el ente colectivo ejerce las acciones y la mayoría, que es suma de individuos sin creación de un ente diferente de cada uno de ellos, le presta el apoyo social.

## **2. Derecho Burocrático**

De acuerdo con el jurista José Dávalos Morales, "el Derecho Burocrático está evolucionando y se está dispersando en lugar de unificarse y

simplificarse y es la tendencia que se advierte con tanta reforma y cambio legislativo lo que lo vuelve complicado y difícil de sistematizar, interpretar, analizar y enseñar.”<sup>7</sup>

El Derecho Laboral Burocrático ha venido ganando terreno día a día en su valor académico y doctrinario, además de representar innegables matices de utilidad práctica, como marco regulador de una multiplicidad de actividades de los servidores públicos.

Sin embargo, en esta época de finales del siglo, es momento oportuno para reflexionar y profundizar en las características y signos distintivos de esta rama jurídica, tanto en su evolución de orden histórico, como en sus propios contenidos teóricos y doctrinales, sin dejar a un lado el conocimiento de sus aplicaciones de orden pragmático en el derecho positivo del país y del extranjero.

Para el doctor Miguel Acosta Romero, el Derecho Burocrático “es aquélla disciplina o rama del Derecho Social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores, que establece, además, las bases de justicia que tiendan a equilibrar el disfrute de las garantías sociales por parte de los servidores públicos, con el ejercicio y cumplimiento de las funciones, tareas y compromisos que corresponde cumplir al Estado, como representante general de la sociedad.”<sup>8</sup>

Estimamos que válidamente se puede hablar en nuestro país, de una tercera corriente de tipo mixto, al considerar que en la amplia diversidad de tareas que cumplen los servidores públicos del Estado se pueden encontrar diferencias y matices legales y prácticos que nos llevan a una catalogación diferenciada de ellos, presentándose para algunos una verdadera y clara relación laboral

---

<sup>7</sup> DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Décima edición, Porrúa, México, 2000. p. 316.

<sup>8</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición, Porrúa, México, 2001. p. 2.

burocrática, pero entendiendo también que para otros no se den los supuestos de tal relación, por lo que se les ubica con otros estatutos legales.

Se habla entonces del derecho de la función pública y se concibe al servidor público más como funcionario, o sea que es quien lleva a cabo la función pública, más que como servidor público o trabajador.

Cabe precisar que la mayor parte de los tratadistas del tema aceptan que la Constitución del 17, plasma en su contenido una tesis clara de protección de los derechos de los trabajadores en general y desde luego también para quienes sirven al Estado.

Igualmente, existe amplia aceptación en el sentido que nuestro país ha tenido un notable avance de proyección social al entender que si bien la esencia de la relación que vincula al servidor público con el Estado tiene un sustrato de orden administrativo, también se presenta paralelamente, un vínculo de carácter laboral revestido de la protección y seguridad, que bajo los principios de la justicia social, merece el servidor público y su familia.

A esta característica la denominó con certeza el destacado maestro Mario de la Cueva como la "fuerza expansiva del Derecho del Trabajo, denotando con ello esa capacidad de amplitud que esta disciplina busca para englobar y dar marco a toda relación laboral independientemente del acto que la origine."<sup>9</sup>

De esta manera la protección de los trabajadores, consagrada en la Constitución pionera de los derechos sociales, que fue el Documento de Querétaro, se hacía extensiva a toda relación laboral. Sin embargo, pronto surgió la duda y el cuestionamiento sobre su alcance en materia del servicio al Estado.

---

<sup>9</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Décima edición, Porrúa, México, 2000. p. 310.

Para nosotros la relación entre el Estado y sus trabajadores quedaría comprendida sin más en el propio texto original del artículo 123 de la Constitución, al hablar de una explicación integral del precepto. En tal sentido la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores públicos dejó de ser administrativa a partir del 1º de mayo de 1917, en que entró en vigor nuestra Constitución, que hizo la primera declaración de derechos sociales de los trabajadores en general y específicamente de los empleados públicos y privados.

### **3. Derecho de asociación**

El Derecho de Asociación se encuentra protegido y garantizado en nuestra Constitución en el artículo 9º donde se establece que: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee."

Para poder entender mejor el derecho de asociación es preciso establecer sus relaciones y diferencias con otros derechos que le son afines. Éstos son los de reunión y de sociedad. Después veremos las diferencias entre la asociación en general y la asociación profesional.

El derecho de reunión que aparece consagrado en el artículo 9º constitucional implica, de acuerdo a la definición de Hauriou "un agrupamiento momentáneo para estar juntos o pensar conjuntamente."<sup>10</sup> La Constitución

---

<sup>10</sup> Ibidem. p. 316.

autoriza las reuniones pacíficas con cualquier objeto lícito y condiciona su licitud, cuando tiene por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad, a que no se profieran injurias contra ésta ni se haga uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee. Como afirma De la Cueva, "la reunión es al derecho de asociación, lo que la coalición al derecho de asociación profesional."<sup>11</sup>

La sociedad no aparece regulada constitucionalmente. A ella se refiere el artículo 2688 del Código Civil que señala: "Por el contrato de sociedad, los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituye una especulación comercial."

La definición anterior tiene un defecto fundamental, atribuye indebidamente al acto constitutivo de la sociedad, la naturaleza contractual pero por lo demás es una definición clara, al menos para los efectos que perseguimos aquí.

Además, la sociedad se distingue de la reunión, en otra nota fundamental. Consiste en que constituye, por sí misma, un sujeto de derecho, esto es, una persona jurídica colectiva o moral de acuerdo con la obsoleta denominación que utiliza el Código Civil.

Por otra parte, el derecho de reunirse constituye una garantía frente al Estado. Su finalidad es múltiple. La sociedad, en cambio, es el reconocimiento jurídico a la necesidad que tienen los hombres de agruparse para la realización preponderante de fines económicos. Si, además, la sociedad es mercantil, sus fines constituirán una especulación comercial.

---

<sup>11</sup> *Ibidem.* p. 317.

Es obvio que en el ejercicio del derecho de reunión, el Estado ha de asumir una función de obligado, así sea una obligación negativa, de no hacer. En la sociedad la relación se establece solamente entre los particulares o el Estado mismo participa, pero lo hace como un particular más, a nivel de derecho privado y no público.

“La asociación refleja el derecho de los hombres para agruparse y realizar un fin común, con pretensiones de permanencia, según menciona De la Cueva.”<sup>12</sup> De acuerdo a la definición del artículo 2670 del Código Civil: “cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.”

Con base en los conceptos vertidos, podemos decir que la asociación es un agrupamiento de personas con carácter permanente persiguiendo un fin lícito, sin que sus fines sean netamente económicos.

#### **4. Coalición**

Otra expresión que adquiere un significado especial cuando se tratan los temas del derecho colectivo es la coalición. En la Ley Federal del Trabajo de 1931 el artículo 258 la definía, en su primer párrafo, como “el acuerdo de un grupo de trabajadores o de patronos para la defensa de sus intereses comunes.” Sin embargo, al afirmar después en el mismo artículo que “el sindicato de trabajadores es una coalición permanente,” disposición recogida en el artículo 441 de la ley vigente, le da un nuevo significado porque venía a expresar así, no tanto el acuerdo, como el órgano nacido de éste.

En la actualidad el artículo 355 de la Ley Federal del Trabajo la define como “el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o patronos para la defensa de sus intereses comunes.”

---

<sup>12</sup> Ibidem. p. 318.

Paul Pic la definió “como la acción concertada de un cierto número de trabajadores para la defensa de sus derechos o de sus intereses.”<sup>13</sup> De esta definición que bien puede ser el precedente de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y de la vigente, se desprende que la coalición no se confunde ni con la asociación profesional ni con la huelga, no obstante que pueda ser su antecedente y aunque desemboque en ellas necesariamente.

La célebre metáfora de Pic “respecto a que la coalición es a la huelga lo que *ultimátum* a la declaración de guerra, significa que constituye una amenaza que habrá de convertirse en un conflicto de no acceder la empresa a las pretensiones de los trabajadores.”<sup>14</sup>

Si en su estricta acepción gramatical la palabra coalición equivale a confederación, liga o unión; dentro de nuestro ordenamiento se le confiere el carácter jurídico de un acto colectivo, es decir, de un convenio celebrado por un grupo de personas.

“Coalición y sindicato. La coalición es la forma primaria del asociacionismo profesional. En confrontación con el sindicato, la coalición constituye el género próximo, en tanto que aquél representa la diferencia específica, de tal suerte que, para los efectos de la huelga, el legislador considera al sindicato de trabajadores como una coalición de carácter permanente.”<sup>15</sup>

Se afirma también que la coalición representa el acuerdo perentorio de trabajadores o patrones para la defensa y promoción del interés profesional, en tanto que el sindicato integra el organismo permanente, proveniente de ese acuerdo.

---

<sup>13</sup> PIC, Paúl. Tratado de Legislación Industrial. Tercera edición, Trad. de Rosalío Baldovinos, Jus, México, 1990. p. 130.

<sup>14</sup> *Ibidem*. p. 131.

<sup>15</sup> Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas. T. A-CH. Op. cit. p. 361.

Del análisis de los artículos 440 y 441 de la Ley Federal del Trabajo se desprende que la coalición es considerada indistintamente, como acuerdo, pluripersonal y como agrupación.

“Con frecuencia se sostiene que a diferencia del sindicato es una agrupación temporal, cuando no momentánea, que desaparece al ser cumplido el interés que la origina o bien al confirmarse la imposibilidad de realizarlo.”<sup>16</sup> Por el contrario, el sindicato es una agrupación de mayor envergadura y con carácter permanente destinado al estudio, preservación y mejora del interés profesional. Sin embargo, en la generalidad de los casos, la asociación profesional se encuentra precedida por una coalición que analiza y decide previamente la necesidad de su creación.

Autonomía y trascendencia. Aunque se trata de una institución autónoma, la coalición es una reunión de carácter temporal pues según el caso, tiende a desembocar en una huelga o en una organización sindical permanente.

Si ciertamente, la coalición es un acto que precede a la huelga, no representa sin embargo, un simple antecedente, pues en caso de estallar aquélla, la coalición subsistirá durante toda la suspensión de las labores en la atención de que si llegara a desaparecer, terminaría también la huelga, pues la unidad se resquebrajaría y el propósito de defender el interés común desaparecería. Esto corrobora la importancia de la coalición que constituye el soporte de las instituciones del derecho sindical (o colectivo del trabajo). Es la plataforma sin la cual no podrían explicarse ni el desarrollo real ni la fundamentación jurídica de la asociación profesional y de la huelga.

## **5. Sindicato**

“La figura jurídico-laboral de Sindicato tiene su antecedente genérico en el artículo 9 de nuestra Ley Suprema que claramente establece el derecho

---

<sup>16</sup> Ibidem. p. 362.

constitucional de asociación al prescribir que no se podrá coartar el derecho de asociarse pacíficamente con cualquier objeto lícito. Su fundamento concreto lo encontramos en la fracción XVI del artículo 123, apartado "A" también de nuestra Constitución que prescribe que tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses formando sindicatos, asociaciones, etc."<sup>17</sup> Es por esta disposición constitucional que se consagra como garantía social y de clase el derecho de asociarse y coaligarse.

Por otra parte, también el Código Civil para el Distrito Federal reconoce y define la asociación en su artículo 2670 desde el punto de vista jurídico, al consignar que cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

Para la Ley Laboral, sindicato es la asociación de trabajadores o patronos, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses. El sindicato una vez constituido tendrá personalidad jurídica propia y podrá con tal carácter celebrar válidamente contratos colectivos y contratos-ley y proceder a sus revisiones y modificaciones, así como a demandar su debido cumplimiento.

El sindicato una vez constituido legalmente tiene que registrarse para el debido ejercicio de sus derechos, con lo que se produce la intervención, el conocimiento y el control del Estado en la existencia y desenvolvimiento de los sindicatos.

Para la constitución de un sindicato obrero, la ley exige un número mínimo de 20 trabajadores en activo, siempre que tengan 14 años cumplidos, considerando como trabajadores en activo, aun a aquellos cuya relación de trabajo

---

<sup>17</sup> Cit. Por BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Décima edición, Sista, México, 2000. p. 318.

la haya dado por concluida el patrón, dentro del periodo comprendido entre los 30 días anteriores a la presentación de la solicitud de registro del sindicato y la en que se le otorgue. Con esta disposición se trata de evitar las acciones de los patronos tendientes a neutralizar o impedir la libre constitución de un sindicato.

En cuanto al número de 20 trabajadores que la Ley señala como mínimo para la constitución de un sindicato obrero, no existe un argumento válido y razonable que lo justifique. ¿Porqué no diecinueve, o veinticinco, o cuarenta? Consideramos que hubiera sido más justo y razonable señalar un número proporcionado al número de trabajadores en activo, existentes en la empresa o establecimiento de que se trate.

Para la constitución de un sindicato patronal, la Ley exige como mínimo tres patronos.

Debe tenerse presente que a los trabajadores de confianza se les prohíbe formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, seguramente por la creencia, no siempre cierta, de que los trabajadores de confianza son muy afines a los patronos, o quizá por considerar que estos trabajadores por su mejor preparación, pudieran lograr controlar o dirigir los sindicatos.

## **6. Federación**

Como sabemos, el sindicalismo es el resultado de la unión natural de los trabajadores que pretenden incrementar, a través de ella, su fuerza. Con el mismo propósito los sindicatos constituyen federaciones y éstas, a su vez, confederaciones.

En realidad los propósito de unos y otros organismos no son los mismos. Por regla general la actividad sindical atiende a necesidades concretas de determinados trabajadores. Por el contrario las federaciones y confederaciones, al menos teóricamente, tienen miras más elevadas: su preocupación será la clase trabajadora y no algunos de sus componentes. En el

mismo sentido los sindicatos patronales defienden intereses concretos y su confederación, intereses generales.

"El nacimiento de las federaciones y confederaciones está determinado por el mismo principio de libertad sindical. Así los sindicatos podrán formarlas libremente, sin necesidad de autorización previa y de la misma manera, retirarse de ellas sin incurrir en responsabilidad, en cualquier tiempo, no importando que haya pacto en contrario."<sup>18</sup>

La escala ascendente no concluye en las confederaciones. A nivel nacional se integran otros organismos, por regla general como resultado de convenios que no producen una nueva personalidad jurídica, por ejemplo, el Congreso del Trabajo. A nivel internacional se integran asociaciones regionales y mundiales de trabajadores, a las que ya antes nos referimos.

Mario de la Cueva dice que "los términos Federación y Confederación no tienen, técnicamente, un significado preciso: una Federación es una unión de sindicatos, en tanto que la Confederación es una unión de federaciones y sindicatos, particularmente de sindicatos nacionales."<sup>19</sup>

Coincidimos con la opinión de De la Cueva aún cuando no podamos aceptar su definición, a cuyo tenor, las federaciones y confederaciones son "uniones de organizaciones sindicales, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses comunes a los trabajadores y patronos."<sup>20</sup>

En contra de la admisión de esta definición, que constituye obviamente una adaptación del concepto legal de sindicato, cabe invocar los mismos argumentos que antes expusimos respecto de la definición de sindicatos.

---

<sup>18</sup> CLIMENT BELTRÁN, Juan. La Modernidad Laboral. Tercera edición, Trillas, México, 2001. p. 73.

<sup>19</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Op. cit. p. 456.

<sup>20</sup> Ibidem. p. 457.

En nuestro concepto se podría, simplemente, indicar que federación es una unión de sindicatos y confederación, la unión de federaciones sindicales y sindicatos nacionales. Resulta ocioso expresar sus finalidades: éstas resultan de la propia naturaleza de los asociados.

No se exigen requisitos especiales para su constitución, como por el contrario se hace con los sindicatos. Sin embargo, en el artículo 381 se indica que les serán aplicables las normas generales del capítulo relativo a los sindicatos, en lo procedente. Tampoco se menciona nada a propósito de su personalidad moral, si bien ésta podría encontrar su fundamento en el artículo 25 del Código Civil al establecer en su fracción IV que: "Son personas morales, los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal."

Esta omisión de la ley deja un poco en el aire ciertos factores numéricos que sería importante precisar: así el número de sindicatos que se requieren para constituir una federación.

En realidad, ante la oscuridad de la ley, cabe pensar que bastará el acuerdo de dos sindicatos para crear una federación y de dos federaciones o de una federación y un sindicato nacional, para constituir una confederación.

En la medida en que son aquí aplicables las disposiciones generales sobre los sindicatos, debe considerarse que será precisa una asamblea constitutiva que apruebe los estatutos. Los fines serán los propios de los sindicatos, pero al nivel de necesidades de mayor trascendencia.

En lo que sean aplicables deben de contener los mismos requisitos de los estatutos sindicales. Además, se exigen los siguientes, de acuerdo con el artículo 383 de la Ley Federal del Trabajo:

- Denominación y domicilio y los de sus miembros constituyentes;
- Condiciones de adhesión de nuevos miembros;
- Forma en que sus miembros estarán representados en la directiva y en las asambleas.

Se exige también el registro, pero por tratarse de organismos de nivel superior éste habrá de otorgarse por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La documentación necesaria para el registro es sustancialmente la misma que deben remitir los sindicatos, a saber:

- I. "Copia autorizada del acta de la asamblea constitutiva;
- II. Una lista con la denominación y domicilio de sus miembros;
- III. Copia autorizada de los estatutos; y
- IV. Copia autorizada del acta de la asamblea en que se haya elegido la directiva."

La documentación será autorizada por el secretario general, el de organización y el de actas, salvo que los estatutos dispongan otra cosa.

## **7. Confederación**

Así como los sindicatos se integran con personas físicas, trabajadores, individualmente considerados, las confederaciones se integran sólo con personas jurídicas o morales, es decir, con sindicatos y federaciones legalmente constituidas.

Debemos poner de relieve a este respecto que el derecho a demandar la firma o revisión de los contratos colectivos y los contratos-ley, así como ejercitar el derecho de huelga, pertenece sólo a los sindicatos; correspondiendo como ya expresamos, a las confederaciones un objetivo o finalidad más general y

totalizador, que es la de la defensa, no sólo del trabajador sino también del trabajo en general.

A estas uniones en todo lo que les sea aplicable, le regirán las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título Séptimo del Código Laboral, titulado: Sindicatos, Federaciones y Confederaciones.

No pueden constituirse Federaciones o Confederaciones mixtas, es decir, integradas por trabajadores y patrones, por no estar permitidas por la Ley y en atención seguramente a que defienden ambas, intereses que a veces se contraponen.

Para afiliarse a las federaciones o confederaciones, los sindicatos y en su caso las federaciones, deberán celebrar asamblea general en la que se acuerde tal determinación y para su constitución deberán cumplirse con todos los requisitos de fondo y de forma que se señalan en la Ley para la Constitución de los sindicatos, como son aprobación de estatutos, señalamiento de su denominación, el domicilio social y nombres de cada uno de sus miembros, condiciones de adhesión de nuevos miembros y forma en que estarán representados en la directiva y en las asambleas, pudiéndose elegir la directiva en la propia asamblea constituyente o en otra posterior.

El patrimonio de estos organismos lo constituyen las aportaciones de las federaciones y confederaciones, cuotas no de los trabajadores sindicados, las que deberán establecerse en sus estatutos, así como la oportunidad de pago y efectos de su incumplimiento. Las federaciones y confederaciones deben cumplir también con el requisito legal del registro de su organización, el que deberá solicitarse sólo ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, siéndole de aplicación las disposiciones contenidas en el párrafo final del artículo 366 de la Ley del Trabajo, para el caso de que la autoridad no conteste en el término de 60 días de presentada la solicitud de registro de la federación o confederación.

Esta solicitud de registro de las federaciones y confederaciones deberá ir acompañada, como en el caso de los sindicatos, de las copias autorizadas de las actas de la asamblea constitutiva, de la elección de su directiva, de los estatutos y de una lista con la denominación y domicilio de sus miembros.

Los órganos de gobierno de estas uniones o asociaciones, son la asamblea y la directiva legalmente elegida.

## **8. Contrato colectivo**

El artículo 386 de la Ley Federal del Trabajo vigente define el contrato colectivo de trabajo, al decir es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos.

Esta definición es una transcripción de la que existía en la Ley Federal del Trabajo de 1931 con la modalidad de que actualmente se refiere no sólo a empresas sino a establecimientos.

En cuanto a la estructura del contrato colectivo, la doctrina distingue entre elementos ocasionales, la envoltura protectora, los elementos obligacionales y el elemento normativo.

Los elementos ocasionales son aquellos que surgen de una manera primordial en la vida del contrato colectivo. Por ejemplo, para el caso de huelga se establece la forma en que se reanudarán las labores, así como la situación jurídica de aquellos trabajadores que hubieren sido despedidos y que tienen derecho a reincorporarse.

La envoltura protectora se refiere a los aspectos que le dan garantía al contrato colectivo y su aplicabilidad atañe principalmente a las normas concernientes a la fecha de entrada en vigor del contrato colectivo, a su duración, terminación, y la revisión.

El elemento obligacional concierne a los derechos y obligaciones que se pactan entre el sindicato y el patrón, como entidades. Un elemento fundamental del contrato colectivo es establecer la seguridad jurídica durante el lapso de su vigencia, que conduce a la paz social entre las partes.

De la definición legal anterior, se pueden desprender las siguientes consideraciones:

- a) "Que el legislador le atribuye la naturaleza de convenio.
- b) Que lo celebran, por parte de los trabajadores, una o varias organizaciones sindicales.
- c) Que su finalidad es establecer normas generales.
- d) Que en su campo de aplicación será necesariamente o una empresa o un establecimiento."<sup>21</sup>

Como resultado de las consideraciones anteriores, pueden establecerse las siguientes conclusiones:

- a) Que la celebración de un contrato colectivo exige, como presupuesto indeclinable, que participe un sindicato de trabajadores. En consecuencia los trabajadores, por sí mismos, no están legitimados para celebrarlo.
- b) Que sólo estará obligado a celebrarlo el patrón que sea titular de una empresa o establecimiento.

Respecto a lo anterior, podemos decir que el derecho de asociación profesional se consigna en la fracción XVI del apartado "A" del artículo 123 constitucional; pero la asociación profesional de trabajadores y patrones persigue distintos objetivos: La asociación profesional de los trabajadores es un derecho social que tiene por objeto luchar por el mejoramiento de las condiciones

---

<sup>21</sup> BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Op. cit. p. 320.

económicas de los trabajadores y por la transformación del régimen capitalista; en tanto que la asociación profesional de los patrones tiene por objeto la defensa de sus derechos patrimoniales, entre estos el de propiedad. Los sindicatos son patrones, frecuentemente pero no titulares de una empresa, sino organismos creados para el estudio, mejoramiento y defensa de los intereses de los agremiados. Por lo anterior, es necesario la participación de un sindicato de trabajadores para la celebración del contrato colectivo, porque los trabajadores por sí mismos no están legitimados para celebrarlo.

En el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo se pone de manifiesto que nuestro derecho laboral es, en lo esencial, un instrumento de coordinación entre las clases sociales. Así se desprende de la afirmación que se hace en el sentido de que "Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones."

Ahora bien, ese equilibrio puede alcanzarse de dos maneras. En primer lugar, por la acción del Estado, en los órdenes legislativo, jurisdiccional y administrativo; en segundo término, como resultado del juego de las fuerzas sociales y a través de los mecanismos legales.

En la fracción XVIII del Apartado "A" del artículo 123 constitucional se señala que corresponde a las huelgas lícitas conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital. La misma disposición se repite en la fracción I del artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo.

Si se analiza el texto siguiente del artículo 450 se advertirá fácilmente que la huelga opera, o bien en relación a la celebración, revisión o cumplimiento de los contratos colectivos de trabajo (lo que incluye los contratos-ley), o bien como instrumento para exigir el cumplimiento de ciertas obligaciones legales, específicamente las que regulan la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

En el primer caso, la huelga, como instrumento equilibrador actualiza la acción de los trabajadores para hacer efectiva la pretensión legal de lograr la armonía social; en el segundo, presta a los trabajadores un apoyo coactivo en relación a una prestación legal que intenta conseguir el equilibrio, esto es, la distribución de utilidades.

De lo anterior puede llegarse a la importante siguiente conclusión, la existencia, vigencia y debida observancia de un Contrato Colectivo de Trabajo es signo de equilibrio. De la misma manera, el que no exista en una empresa o establecimiento un contrato colectivo de trabajo o que esté a punto de perder su vigencia o el hecho de que sea violado por el patrón, son comprobación de desequilibrio y corresponderá al ejercicio del derecho de huelga el establecer o restablecer la armonía.

La presunción de equilibrio derivada de la vigencia de los contratos colectivos fue desbordada y vinieron, en primer término, las recomendaciones tripartitas de aumento nacional de los salarios y, en segundo lugar, la reforma de la ley, para que los salarios mínimos y los tabuladores de los contratos colectivos de trabajo se revisaran cada año en vez de hacerlo bienalmente.

El elemento normativo contiene las condiciones de trabajo propiamente dichas, en la empresa o establecimiento.

## **9. Condiciones generales de trabajo**

En relación de trabajo burocrático no existe la figura jurídica del Contrato Colectivo de Trabajo, normándose las mismas por las disposiciones de las condiciones generales de trabajo que se establecen para cada una de las dependencias o unidades burocráticas.

"En estricto sentido, el concepto de condiciones generales de trabajo en la relación entre el Estado y sus servidores de base, no tiene ante cedentes

previos al estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, de 27 de noviembre de 1938; en el que por primera vez se habló de condiciones de trabajo para los burócratas. Hay quien considera que pueden remontarse al Código Civil de 1870, en que en los contratos de obra se fijaban entre otros, las jornadas de trabajo de 11 y 12 horas y otros aspectos de la relación, estrictamente en aquella época civil en que no había protección a los trabajadores.”<sup>22</sup>

En nuestra opinión, no pueden remontarse las condiciones generales de trabajo ni a los Códigos Civiles, ni al artículo 123 en su texto original de 1917, ahora Apartado “A” y la Ley Federal del Trabajo. Pues, existen las condiciones generales de trabajo fijadas estrictamente en la Constitución, tanto en el apartado “A” como en el apartado “B” y que son mínimas e irrenunciables y que están contenidas en las 31 fracciones del Apartado “A” y en las 14 fracciones del Apartado “B”.

Históricamente, han surgido otras instituciones jurídicas que complementan las bases constitucionales y que son por una parte, la Ley Federal del Trabajo y por la otra, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En la primera se consideran a los contratos colectivos de trabajo y los contratos ley, en los que se fijan condiciones colectivas que regirán el trabajo durante la vigencia de sus contratos y que obligan por igual a los patrones y a los trabajadores. Por lo general estos contratos se forman por el acuerdo de voluntades entre el sindicato que representa a los trabajadores y el patrón, si no existe consenso, y aún por la vía de la conciliación, los contratos colectivos de trabajo son sometidos a revisión mediante conflictos colectivos ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Su vigencia y revisión en cuanto a los salarios, es por cada año y a las condiciones en general, cada dos años y una vez acordados por las partes son registrados ante la autoridad laboral, pero el principio es que entre

---

<sup>22</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 6.

las partes fijan las condiciones que habrán de ser plasmadas en los contratos colectivos y en los contratos ley.

Por cuanto hace al apartado "B" del artículo 123, hay una enorme diferencia entre los contratos colectivos y los contratos ley, y las condiciones generales de trabajo. Éstas quedaron definitivamente incorporadas al sistema de derecho burocrático con la incorporación del apartado "B" del artículo 123 en 1960 y con la Ley Reglamentaria de dicho apartado, de diciembre de 1963; en que se determinó que los titulares fijarían las condiciones generales de trabajo en los términos del artículo 87 de la mencionada ley y anteriormente se preveía que las mismas se fijarían cada seis años, lo que correspondía con el inciso de cada mandato del Poder Ejecutivo. Posteriormente fue notificado este artículo y en su texto vigente señala que las condiciones generales de trabajo se revisan cada tres años.

La regulación de estas condiciones está en el título cuarto, "De la organización colectiva de los trabajadores y de las condiciones generales de trabajo", Capítulo II, artículos 87 a 91 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Consideramos que existen diferencias profundas entre el contrato colectivo de trabajo y las condiciones generales de trabajo:

En cuanto a su revisión, el contrato colectivo se revisa cada año por cuestiones salariales y cada dos años en su clausulado general.

Las condiciones generales de trabajo se revisan de acuerdo al Contrato Colectivo de Trabajo, no indica la ley si en esta revisión se comprenderán cuestiones salariales y cuestiones generales.

Las condiciones generales de trabajo no son negociadas o acordadas por consenso, sino en los términos del artículo 87 se fijan por el titular de la

dependencia respectiva, tomando en cuenta la opinión del sindicato. Y tomar una opinión no es negociar, ni sentarse a la mesa para discutir las condiciones, ni tampoco se puede exigir la revisión de las condiciones, ni tampoco se puede exigir la revisión de las condiciones mediante el procedimiento de huelga, lo que sí se puede promover en los términos del apartado "A" del artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo respecto de los contratos colectivos de trabajo.

El derecho de los sindicatos a objetar sustancialmente condiciones generales de trabajo, lo reconoce el artículo 89 y es ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el que resolverá en definitiva; pero no se prevé la huelga ni ningún otro procedimiento sobre el particular.

"Otra diferencia importante y sobre todo en materia económica, es lo que señala el artículo 91, de que cuando las condiciones generales de trabajo contengan prestaciones económicas que signifiquen erogaciones con cargo al Gobierno Federal y que deban cubrirse a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (consideramos que toda erogación debe estar consignada en el presupuesto, de donde cualquier cuestión económica queda dentro del supuesto comentado del artículo 91), en este caso las condiciones generales deben ser aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuestión que rebasa totalmente en nuestro concepto, la idea de la posibilidad de que las condiciones puedan ser negociadas."<sup>23</sup>

En otros países como Francia, en algunos aspectos se ha llegado a permitir la negociación de las condiciones generales de trabajo, pero creemos, que, dadas las nuevas tendencias neoliberales que están imperando en todos los países, esta idea en lugar de tener mayor impacto o influencia, irá en retroceso.

---

<sup>23</sup> CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Cuarta edición, Sista, México, 2001. p. 139.

Las condiciones generales de trabajo obligan a partir de la fecha de su depósito (nótese que en la Ley Federal del Trabajo al Servicio del Estado no dice a la fecha de su registro, sino de depósito) en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

## 10. Huelga

Para Néstor de Buen la huelga es "la suspensión de las labores en una empresa o establecimiento, decretada por los trabajadores, con el objeto de presionar al patrón, para la satisfacción de un interés colectivo."<sup>24</sup> Para Gallart Folch "por huelga debe entenderse la suspensión colectiva y concertada del trabajo, realizada por iniciativa obrera, en una o varias empresas, oficios o ramas de trabajo, con el fin de conseguir objetivos de orden profesional, político o bien manifestarse en protesta contra determinadas actuaciones patronales, gubernamentales y otras."<sup>25</sup>

De las definiciones anteriores hay coincidencia en lo que a suspender las labores se refiere también en cuanto a la concertación; asimismo, se dice que debe haber entendimiento entre los trabajadores para tal acción.

Mario de la Cueva considera que la huelga es "la suspensión concertada del trabajo, llevada a cabo para imponer y hacer cumplir condiciones de trabajo, que respondan a la idea de la justicia social, como un régimen transitorio, en espera de una transformación de las estructuras políticas, sociales y jurídicas, que pongan la riqueza y la economía al servicio de todos los hombres y de todos los pueblos, para lograr la satisfacción integral de su necesidad."<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T. II. Op. cit. p. 365.

<sup>25</sup> Cit. Por. CLIMENT BELTRÁN, Juan. La Modernidad Laboral. Op. cit. p. 127.

<sup>26</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Op. cit. p. 368.

Citamos, por último, la definición legal contenida en el artículo 440 de la Ley Federal del Trabajo, que establece: "La huelga es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores."

De todas las definiciones y conceptos que hemos transcrito destacan ciertos aspectos básicos; los cuales enunciaremos aquí a reserva de ampliar cada uno de estos puntos:

1. La huelga implica una suspensión temporal de labores;
2. La suspensión temporal de las labores debe ser llevada a cabo por los trabajadores;
3. Los trabajadores que ejecuten la huelga deben constituir mayoría, y
4. La huelga debe tener como fin la defensa de los intereses de los trabajadores, ejerciendo una presión contra el patrón.

Finalmente, en la vida cotidiana se ha dado una gran extensión al concepto de huelga y así podemos observar que además de referirla a la suspensión temporal de labores en una empresa, también se utiliza para hablar de huelgas de estudiantes, de consumidores, etc. Sin embargo, es necesario precisar que, jurídicamente, la huelga sólo puede darse en el marco de las relaciones obrero-patronales y únicamente puede ser llevada a cabo por trabajadores, toda vez que la suspensión de labores por parte de los patrones se denomina paro.

Conforme a lo dispuesto por la fracción X del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, los trabajadores al servicio del Estado gozan del derecho de huelga; el Capítulo II del Título Cuarto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 se refiere a este derecho y lo reglamenta.

“Desde luego define que la huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la Ley señala; son esas disposiciones las que vamos a comentar.”<sup>27</sup>

Se dice que los efectos de la huelga son además de la suspensión de los trabajos, la suspensión de los efectos de los nombramientos de los trabajadores; pero ¿cuáles son esos efectos?. Desde luego el más inmediato es la suspensión de los sueldos o salarios a los trabajadores. Por otro lado, se establece que los trabajadores con funciones en el extranjero deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan, pero no llegar a la huelga fuera del territorio nacional; parece poco utilizable la disposición, ya que los mexicanos al servicio del Estado en el extranjero son los del servicio exterior, salvo tal vez muy contadas excepciones, y estos trabajadores por disposición de la fracción XIII del apartado “B”, ya citado, se rigen por sus propias leyes al igual que los de las fuerzas armadas.

Tal como sucede con los trabajadores del apartado “A”, la huelga debe limitarse al mero hecho de la suspensión de las labores y cualquier acto de violencia o de coacción sobre las personas o de fuerza sobre las cosas, implicará para los responsables la pérdida de su calidad de trabajadores y además sanción pecuniaria y hasta dos años de privación de la libertad; es decir, que resulta más grave para éstos que para aquellos.

El Capítulo IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se refiere a los procedimientos para la declaración de huelga y solamente el que aparece en la fracción II del artículo 99, es suficiente para hacer nugatorio ese derecho, a menos de que existan otras formas para ello.

En efecto, el artículo 99 de la ley antes citada dice:

“Artículo 99. Para declarar el estado de huelga se requiere:

---

<sup>27</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Administrativo Mexicano del Trabajo. Tercera edición, Porrúa, México, 1990. p. 281.

- I. Que se ajuste a los términos del artículo 94 de esta Ley, y
- II. Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada.

Si nos ponemos a considerar que cada dependencia del Gobierno tiene un alto número de empleados, algunos muchos miles de ellos y repartidos en todo el territorio nacional, nos podremos percatar de lo difícil, por no decir imposible, que sería lograr la unión de voluntades de esas dos terceras partes para acordar llegar a la huelga.

A mayor abundamiento, si bien el Tribunal al recibir el Pliego de Peticiones que debe enviarse por su conducto, debe correr traslado al Titular, quien dispone de diez días para dar su contestación, el propio Tribunal dentro de un plazo de setenta y dos horas debe declarar si la huelga es legal o ilegal, es decir, existe un arbitraje previo y obligatorio.

La calificación previa del movimiento emplazado, aunada a la formalidad del número de huelguistas, así como a la causal de huelga, única que reconoce la Ley en su artículo 94; "cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado "B" del artículo 123 constitucional," hacen que de hecho la huelga burocrática no exista; el Dr. Trueba Urbina le llama "el mito de la huelga burocrática" y dice que sin embargo, allí están las disposiciones legales como piezas de museo.

La realidad es que en esta materia, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 redujo las que mencionaba el Estatuto Jurídico Cardenista, cuyo artículo 69 decía:

"Artículo 69. La huelga general es la que se endereza contra todos los funcionarios de los Poderes de la Unión y sólo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas:

- a) Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje;
- b) Porque la política general del Estado, comprobada con hecho, sea contraria a los derechos fundamentales que esta Ley concede a los trabajadores del Estado, debiendo en este caso hacer la comprobación respectiva el propio Tribunal;
- c) Por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado ponga graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones;
- d) Porque se haga presión para frustrar una huelga parcial.

Claro está que una huelga general como la prevista por esta disposición crearía como resultado un estado de rebelión que afectaría a la estabilidad del Estado y de todo el país.”

Del artículo citado se infiere que la huelga de acuerdo con el estatuto jurídico cardenista esta, se llevaba a cabo en contra de los funcionarios de los poderes de la unión pero que, de acuerdo a los requisitos o causas por las que ésta procedía casi, era difícil que se lograra culminar y, hasta el momento podemos decir que la huelga para los trabajadores al servicio del Estado sigue siendo una utopía.

## 11. Paro

El Paro fue definido en la Ley Federal del Trabajo de 1931 como: “La suspensión temporal, parcial o total del trabajo, como resultado de una coalición de patronos.”<sup>28</sup> Rudolph Ghidini a su vez, lo entiende como “la suspensión del proceso productivo realizada unilateralmente por el empresario, con objeto de no cubrir temporalmente los salarios, imponiendo a los trabajadores su propia

---

<sup>28</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. T. P-Z. Op. cit. p. 1049.

voluntad, en mérito a las condiciones de trabajo.”<sup>29</sup> En este orden de ideas, el paro vendría a consistir en un acto individual del patrón determinado y realizado tan sólo por él, sin detrimento de la posible intervención de grupos o categorías profesionales de empresarios. Al decir de los autores que se adhieren a esta tesis, el carácter preponderantemente individual del paro no es obstáculo para que se le estudie dentro de los tipos de conflicto colectivo, puesto que en principio abarca intereses de categoría y de trascendencia general. Dentro de esta perspectiva no sólo las modalidades sino los fines del paro pueden ser distintos, tendiendo siempre a concretarse en un medio de presión sobre los trabajadores, insensibles a otros mecanismos persuasivos.

Contrastante con este sistema, nuestro ordenamiento laboral recogió esta figura, circunscribiéndola a un derecho colectivo propio de las coaliciones patronales, lo que excluye, desde luego, su ejercicio individual.

Por otra parte, en el ordenamiento mexicano la función ofensiva del paro se suprime, proscribiéndose en la fracción XIX del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución, su carácter de instrumento represor de los intereses de los trabajadores, quedando reducido simplemente, a un procedimiento técnico que debe ventilarse ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, con el fin exclusivo de mantener el índice de precios en un límite costeable. De esta manera, aunque la coalición de patronos es poco probable y así se confirmó dentro de nuestra experiencia, la Constitución suprime al paro su función originaria de instrumento ofensivo y defensivo correlativo de la huelga, orientado a presionar a los trabajadores para consentir las modificaciones, por lo común reductivas, de las condiciones de trabajo.

La suspensión premeditada de la reglamentación del paro en la Ley Federal del Trabajo, no excluye la posibilidad jurídica de que los patronos lo ejerciten dentro de los límites fijados en el marco constitucional arriba

---

<sup>29</sup> *Ibidem.* p. 1050.

mencionado. La inutilidad de la figura de la suspensión premeditada, vinculada a su abandono por los interesados, que jamás la utilizaron, decidieron al legislador suprimirla.

"De esta suerte, De la Cueva reparaba con vehemencia que la Comisión redactora de la iniciativa presidencial de nuestro actual ordenamiento, arribó a la convicción de que no tenía sentido conservar esta momia jurídica."<sup>30</sup>

Por lo consiguiente, en cuanto derecho del patrón para clausurar los centros de trabajo al extremo de imposibilitar el desempeño laboral de los trabajadores a efecto de presionarlos para seguir sus consignas o admitir sus pretensiones, el paro merece repudio total dentro de nuestro sistema. De esta suerte, se proscribire su utilización como una medida del patrono para enfrentar y poner un movimiento de huelga, así fuera éste ilegítimo.

La utilización del paro como mecanismo de presión y lucha es inconstitucional sin duda, pues violenta el axioma incontrastable *in dubio pro operario* y la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores. Tal principio se confirma en los términos de la fracción XXVII, incisos g y h del apartado "A" del artículo 123 de nuestra Constitución.

La ostensible e injusta supremacía económica y jurídica de los patrones sobre los trabajadores, nos mueve a la convicción de que la neutralización del paro no representa de ninguna forma, una violación a los derechos humanos, ni a las garantías fundamentales que en su caso les asisten.

---

<sup>30</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.II. Op. cit. p. 387.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES DE LA HUELGA Y DEL DERECHO BUROCRÁTICO

El capítulo que ahora ocupa nuestro interés y atención, tendrá como propósito que en el mismo se hable de manera general sobre los antecedentes de la huelga y del Derecho Burocrático, razón por la cual, a continuación hacemos el siguiente desglose.

#### 1. Antecedentes teóricos de la huelga

Respecto a los antecedentes de la huelga en nuestro país, podemos decir, que el distinguido maestro Alberto Trueba Urbina nos recuerda "que el artículo 925 del Código Penal de 1871 sancionaba las huelgas y las convertía en delito, al disponer lo siguiente:

Se impondrá de ocho días a tres meses de arresto y multa de veinticinco o quinientos pesos, o una sola de estas dos penas, a los que fomen un tumulto o motín, o empleen de cualquier otro modo la violencia física o moral, con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo."<sup>31</sup>

Esa disposición penal, nos dice Trueba, "entraña una prohibición implícita de las coaliciones y huelgas."<sup>32</sup>

Para De la Cueva "el precepto no prohibía ni sancionaba las huelgas, sino ciertos actos violentos que podían acompañarlas fundando su tesis en que el artículo noveno de la Constitución de 1857 protegía las libertades de reunión y

---

<sup>31</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición, Porrúa, México, 1990. p. 50.

<sup>32</sup> Ibidem. p. 53.

asociación y en que, a su amparo, pudo vivir la asociación profesional y ser ejercido el derecho de huelga.”<sup>33</sup>

En realidad, nos parece más convincente Trueba Urbina porque como sabemos, la huelga es la suspensión colectiva de labores, cuyo objeto fundamental es mejorar las condiciones o el rendimiento económico del trabajo, la compara a la intimidación, sancionada por el Código Civil de 1884 (artículo 1299) afirmando, tal vez con cierta impropiedad jurídica que esta norma, en consonancia con el artículo 925 del Código Penal de 1871, hacían imposible jurídicamente el empleo de la huelga, aunque en la práctica se llevara a cabo.

Lo que puede ser discutible respecto del Código Penal liberal de 1871, la Revolución lo hizo indudable. En el decreto de 1º de agosto de 1916, Venustiano Carranza diría lo siguiente:

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

Primero: A todos los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar servicios públicos o la propagen; a los que presidan las reuniones en que se proponga, discute o apruebe; a los que la defiendan y sostengan; a los que la aprueben o suscriban; a los que asistan a dichas reuniones o no se separen de ellas tan pronto como sepan su objeto, y a los que procuren hacerla efectiva una vez que se hubiere declarado.”<sup>34</sup>

Segundo: A los que con motivo de la suspensión de trabajo en las fábricas o empresas mencionadas o en cualquier otra, y aprovechando los trastornos que ocasiona, o para agravarla o imponerla destruyeren o deterioraren

---

<sup>33</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Op. cit. p. 763.

<sup>34</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. La huelga, un análisis comparativo. Tercera edición, UNAM. La Gran Enciclopedia Mexicana. México, 1996. p. 72.

los efectos de la propiedad de las empresas a que pertenezcan los operarios interesados en la suspensión o de otras cuyos operarios se quiera comprender en ella; y a los que con el mismo objeto provoquen alborotos públicos, sea contra funcionarios o contra particulares, o hagan fuerza en las personas o bienes de cualquier ciudadano, o que se apoderen, destruyan o deterioren bienes públicos o de propiedad particular.

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

Artículo 2º. Los delitos de que habla esta ley serán de la competencia de la misma autoridad militar que corresponde conocer de lo que define y castiga la ley de 25 de enero de 1862, y se perseguirán y averiguarán y castigarán en los términos y con los procedimientos que señala el decreto número 14, de 12 de diciembre de 1913.”<sup>35</sup>

Esta fue una medida de fuerza en contra de un hecho concreto: la huelga de 31 de julio de 1916 decretada en el Distrito Federal. A ella nos referimos antes.

Pocos meses después, como resultado de la Convocatoria lanzada por el propio Venustiano Carranza, el Constituyente de Querétaro aprobaría el texto del artículo 123. En la fracción XVII se señaló que las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros. A su vez, en la fracción XVIII, se dispondría lo siguiente:

“Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los

---

<sup>35</sup> Ibidem. p. 73.

trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército nacional.”<sup>36</sup>

La última parte de la fracción XVIII, relativa a los obreros de los establecimientos fabriles militares fue después suprimida, mediante reforma iniciada por Lázaro Cárdenas, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1938.

“A raíz de la promulgación del artículo 123 constitucional la huelga alcanzó un reconocimiento definitivo. Sería consignada en la Ley del Trabajo de Veracruz, de 14 de enero de 1918 (artículo 94) y en las de Nayarit, Sonora, Sinaloa, Coahuila, Chihuahua, Durango, Zacatecas y Aguascalientes. La de Querétaro reproduciría el texto constitucional, y lo mismo se hizo en los Proyectos de la Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales de 1918 y 1925. El Proyecto de Código Portes Gil reprodujo, con variantes, el precepto de la Ley de Tamaulipas e igual camino siguió el Proyecto de la Secretaría de Industria. La ley de 1931 fue promulgada en lo conducente (artículo 260), conforme a este último proyecto.”<sup>37</sup>

De lo anteriormente expuesto podemos decir que la huelga, a través de su evolución ha ido avanzando en beneficio del trabajador mexicano con el propósito de que por medio de ésta se logren conseguir mejores condiciones de trabajo, mejores condiciones de vida, mejores prestaciones y buenos salarios. Es

<sup>36</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Op. cit. p. 176.

<sup>37</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.II. Op. cit. p. 812.

por ello, que tal derecho debe hacerse extensivo en su ejercicio a todos los trabajadores ya sean del apartado "A" o del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

De lo expuesto, se deduce que estos fueron los antecedentes generales de la huelga en nuestro país, desde que esta se consideraba como delito, hasta que la misma es reconocida como un derecho de los trabajadores.

## **2. Antecedentes del Derecho del Trabajo Burocrático**

Las relaciones entre el Estado y quienes le prestan servicios debe de regirse en alguna forma; en un principio fue únicamente la voluntad de los soberanos, que seleccionaban a los servidores por ser encargados de atender a los propios intereses de los monarcas; así sucedía en la época colonial en nuestro país. Después, como la relación iba caminando, tratando ya de atender a los intereses del pueblo, los servidores públicos fueron especializándose pero estaban sujetos a los vaivienes de la política; cada nuevo jefe o gobernante designaba a los colaboradores que sus objetivos, simpatía o compromisos requerían.

Quienes prestaban servicios en el gobierno sabían que su paso por el empleo era transitorio y eventual; carecían de protecciones personales y de estabilidad. Esta situación obligaba a pensar en diversas formas de defensa, de autodefensa podríamos decir.

"Es así que comienzan a nacer pequeñas organizaciones durante el período colonial, que únicamente se preocupaban por cuestiones que hoy consideraríamos relacionadas con la seguridad social, como el Monte de Piedad de México, similar al de la Villa de Madrid, que daba asistencia a los trabajadores del Virreinato; durante la vigencia de la Constitución de 1824 se habla de pensiones y retiros a empleados de la Federación y algunas otras pequeñas ventajas para viudas de ellos."<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Op. cit. p. 71.

Ya en la etapa de la Reforma aparecen algunas ventajas más encaminadas al bienestar del servidor público y su familia, pero no en relación con su condición de empleado, es decir, con su estabilidad.

Es el año de 1875 que se constituye la primera mutualidad de empleados públicos, pero en realidad la mutualidad no tiene los alcances de las formadas algunos años después por los obreros, ya que se limita a la protección social, sin acción política alguna.

“Durante el Gobierno del General Díaz aparece la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares (1896), donde se señala el derecho a la cuarta parte del sueldo del causante como derecho; se reconoce además derecho a la viuda y a las hijas hasta que se casen o se mueran y a los hijos hasta los 21 años de edad.”<sup>39</sup>

En realidad, durante un largo lapso no existe ninguna disposición relacionada con la presentación de servicios al Estado; se les consideraba regidos por el Derecho Administrativo y en consecuencia todas las relaciones de trabajo estaban subordinadas a las disposiciones de este derecho; se normaban por órdenes, memoranda, acuerdos y otras disposiciones similares.

Es hasta 1925 que aparece una organización oficial al servicio de los burócratas, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro; en 1928 los maestros logran el Seguro Federal del Magisterio, de tipo mutualista.

### **3. Los acuerdos dictados por el Presidente Abelardo Rodríguez**

La Constitución, en su texto original de 1917, no previó la regulación de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores; es más, el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en materia de trabajo; sin embargo, la reforma al artículo 73,

---

<sup>39</sup> Ibidem. p. 71.

fracción X (Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929), y al artículo 123 de la Constitución, reservó al Congreso de la Unión la materia del trabajo ordinario, entre patronos que llamaremos comunes y sus trabajadores.

“En 1920, se intentó crear una Ley del Servicio Civil del Poder Legislativo, también sin resultado.”<sup>40</sup>

La Ley Federal del Trabajo de 1931 no incluía a los trabajadores al servicio del Estado en sus disposiciones, pues ordenó en su artículo 2º que los funcionarios y empleados en sus relaciones con el Estado debían regirse por leyes del servicio civil.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue en el sentido de que se excluyera a los servidores públicos de las prestaciones del artículo 123 constitucional, ya que éste fue creado para “buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el Poder Público y los empleados que de él dependen.”<sup>41</sup>

En su origen, el texto del artículo 123 constitucional, preveía que las legislaturas de los Estados serían las que promulgarían las leyes reglamentarias de dicho artículo y de esta forma, de 1917 a 1929, se promulgaron diversas leyes laborales en las entidades federativas. De esa legislación cabe resaltar la de los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Puebla, que incluía en su reglamentación a los trabajadores de dichas entidades federativas y municipios. Algunas otras leyes excluyeron expresamente a los servidores públicos, como fueron la de los Estados de Tabasco, Veracruz y Yucatán.

---

<sup>40</sup> SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho del Trabajo. Segunda edición, UNAM, México, 1980. p. 117.

<sup>41</sup> BAILÓN VALDOVINOS, Rosalío. Despido, Rescisión y Cese. 4ª edición, Jus. Semper, México, 2000. p. 141.

“Siendo Presidente Constitucional Sustituto el General Abelardo L. Rodríguez, quien siempre manifestó interés por la situación de los empleados públicos entre otros acuerdos dictó uno de gran importancia para nuestro estudio: el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, que se publicó en el Diario Oficial del jueves 12 de abril de 1934.”<sup>42</sup>

Si bien es cierto que éste acuerdo tuvo carácter expresamente transitorio, porque así lo disponía el artículo 2º transitorio del propio acuerdo, que señalaba su vigencia hasta el 30 de noviembre de 1934. Esto, según la exposición de motivos, para dar libertad al nuevo Presidente de actuar como mejor conviniera a su criterio.

Ya antes, casi inmediatamente de tomar posesión, en septiembre de 1932 el General Rodríguez había dictado un acuerdo en el sentido de que los empleados del poder Ejecutivo no fueran removidos de su cargo sino por justa causa; ahora con el acuerdo relativo a la organización del servicio civil, perfeccionaba su acción y daba el antecedente más cercano para la posterior promulgación del Estatuto Jurídico, al que nos vamos a referir más adelante.

El Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil señalaba en varios capítulos la forma de su aplicación; el primero se refería a que se aplicaría a todas las personas que desempeñan cargos, empleos o comisiones dependientes del Poder Ejecutivo de la Unión, que no tuvieran carácter militar y además señalaba a quienes quedaban excluidos de dicho acuerdo, que venían a ser los altos empleados y los de confianza, así como los supernumerarios y los de contrato. Creaba, en el segundo, las Comisiones del Servicio Civil que deberían funcionar en las Secretarías y Departamentos del Estado y demás dependencias que tendrían funciones muy importantes referidas principalmente a la selección de personal y algunos efectos escalafonarios, dentro de ellas estarían debidamente representados los empleados. El Tercero señalaba las formas de ingreso al Servicio Civil, las categorías y los casos de preferencias. El Cuarto estaba referido

---

<sup>42</sup> CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Op. cit. p. 74.

a las vacaciones, licencias y permisos; el Quinto a las recompensas y ascensos. El Sexto a los derechos y obligaciones del personal comprendido en el servicio civil. El Séptimo señalaba las sanciones aplicables y la forma para ello. El Octavo la forma de separación del servicio civil; hay que mencionar que como entre las causas de esa separación se cita la supresión del cargo en el Presupuesto, también ordenaba que en ese caso se le indemnizara con tres meses de salario y la misma cantidad a sus beneficiarios en caso de que la causal fuera la muerte del trabajador. Contenía algunas disposiciones complementarias y los normales artículos transitorios.

Debemos de señalar que esta disposición presidencial sí benefició a los trabajadores del Estado y sobre todo, insistimos, fue el antecedente del Estatuto Jurídico. El General Abelardo L. Rodríguez debe de recibir el reconocimiento de esta actitud revolucionaria, en la que se muestra su simpatía por los trabajadores, ya que en los puntos de consideración del acuerdo dice que trata de equiparar los derechos de los servidores públicos a los de los trabajadores, que si bien no fueron considerados dentro de la Ley Federal del Trabajo de 1931, la misma Ley en su artículo 2º estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las Leyes del Servicio Civil que se expidan y que el debía cumplir esa que consideraba una promesa solemne, dentro de la mayor brevedad, para demostrar la sinceridad de las intenciones que lo movían.

Que aunque el precepto constitucional le concede facultades al Presidente, decía, para designar a los empleados, él abdicaba esa facultad para dar seguridad a los propios empleados y funcionarios.

#### **4. Los Estatutos de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión de 1938 y de 1941**

Cuando los promotores de la organización sindical burocrática lograron la celebración del Congreso Unidad del 30 de Agosto al 14 de septiembre de 1936, se crea la Federación Nacional de Trabajadores del Estado.

La lucha política continúa y por fin con la simpatía del Presidente de la República, que entonces lo era el General Lázaro Cárdenas, se logra que se presente ante el Congreso de la Unión una iniciativa de Estatuto para los trabajadores que prestan servicios al poder público.

La iniciativa provocó acalorados debates en la Cámara de Diputados, en la que hay que recordarlo, no había Diputados de partidos de oposición, pero sí los había con criterio propio y que sabían manejar debidamente la dignidad del cargo; la iniciativa presidencial fue discutida y hubo oposición de varios miembros, no solamente al reconocimiento al derecho de sindicación, sino muy especialmente al de huelga en contra del Estado.

“El Senador Cándido Aguilar pidió la aprobación con dispensa de trámites, la que fue aprobada por el Senado; a continuación hicieron uso de la palabra los senadores Antonio Romero, quien hizo notar que el Estatuto era un derecho y no una gracia para los Trabajadores del Estado y un paso más de avance de la Revolución Mexicana; Gonzalo Bautista, quien señaló que aunque para los miembros de la comisión tan trabajador es el empleado público como el de la empresa privada, dada la característica especial de las labores, también necesitó de especiales condiciones, tanto para concluir lo que en otro caso hubiera sido un contrato de trabajo, como para llegar al movimiento de huelga como aparece en la iniciativa y en el Dictamen; Ernesto Soto Reyes lo hizo para exhortar a los servidores públicos a actuar con mesura y con responsabilidad en el uso de sus derechos de estabilidad y de huelga y a cumplir con sus deberes como encargados de atender al pueblo; el Senador Jalisciense González Gallo pidió que las Cámaras y el Poder Judicial renunciaran expresamente a su derecho de remover y nombrar libremente a sus empleados, para evitar que el derecho constitucional al hacerlo estuviera por encima del estatuto; Nicéforo Guerrero, lo rebatió diciendo que el estatuto era precisamente reglamentario de ese derecho, por lo que resultaba innecesaria la propuesta; en iguales términos o similares se

produjo el señorador Wilfrido C. Cruz. La iniciativa fue aprobada en lo general y sin discusión en lo particular pasó a la Cámara de Diputados."<sup>43</sup>

Ya decíamos que en esta Cámara hubo mayor discrepancia, en efecto, en fecha 24 de diciembre de 1937 se dio cuenta con la iniciativa del Ejecutivo aprobado por el Senado, con una adición propuesta por el Senador Mora y Tovar en el sentido de dar oportunidad de regresar al empleo en las mismas condiciones al que hubiera gozado de una licencia para el desempeño de otro cargo, de elección de confianza. El proyecto fue turnado a las Comisiones unidas de Trabajo, Gobernación y Puntos Constitucionales.

El Dictamen de las comisiones está fechado el 26 de abril de 1938 y contiene innumerables modificaciones, la mayor parte de estilo, pero algunas con importancia; los dictaminadores fueron los Diputados: "1ª. De Trabajo.- Salvador Ochoa Rentería, Luis S. Campa, Felix de la Lanza y José Zavala Ruiz; 3ª. De Trabajo Luis Torres, Manuel Ayala, Daniel Santillán y como suplente Francisco Arellano Belloc; 1ª. De Puntos Constitucionales, Lic. José Hernández Delgado, Lic. José Santos Alonso y Lic. Emilio Araujo; 2ª. De Gobernación, Lic. José Santos Alonso, Lic. Rodolfo Delgado y Alfredo Zárate Albarrán."<sup>44</sup>

El día 12 de mayo de 1938 se puso a discusión el Dictamen de las comisiones unidas y hubo intervenciones de numerosos Diputados, cuyos nombres estuvieron por años ligados a la vida política, diplomática y administrativa de México; entre las intervenciones podemos mencionar las de "José Aguilar y Maya, Francisco Arellano Belloc, Salvador Ochoa Rentería, Miguel Ángel Menéndez Reyes, Fernando Amilpa, José Muñoz Cota, José Hernández Delgado, Agustín Franco, Margarito Ramírez, Víctor Alfonso Maldonado. Sería largo e innecesario seguir enumerando a los participantes en el debate; baste con lo citado para podemos dar cuenta de que había calor, entrega, interés y capacidad

---

<sup>43</sup> DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Op. cit. p. 361.

<sup>44</sup> *Ibidem*. p. 362.

en nuestros Diputados. Que hombres como Aguilar y Maya o Víctor Alfonso Maldonado hubieran estado en contra fue situación aleatoria, derivada de puntos de vista equivocados, pero de buena fe; allí está en cambio la intervención de Fernando Amilpa, líder obrero y del escritor Miguel A. Menéndez Reyes, brillantes defensas del trabajador al servicio del Estado."<sup>45</sup>

El Dictamen de las Comisiones fue votado en contra, por las numerosas modificaciones que contenía; un grupo de Diputados presentó otro proyecto de Estatuto, que fue aprobado en la sesión del 28 de junio de 1938 y remitido a la Cámara de origen para su discusión nuevamente, para ocurrir ante el Tribunal de Arbitraje en demanda, si lo consideraban injusto. Se turnó de inmediato con una comisión que hizo entrega personal en la Cámara de Diputados, con la súplica de que fuera tratado con la altura necesaria. "El 6 de septiembre de 1938 fue dada cuenta con el proyecto y puesto a discusión no hubo oradores en contra, por lo que pasó a la votación nominal y fue aprobado por 158 votos, contra 6, pasándose al Ejecutivo para los efectos de la publicación."<sup>46</sup>

El estatuto jurídico fue promulgado por el Presidente Cárdenas publicándose en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1938. Los trabajadores al Servicio del Estado habían obtenido el reconocimiento de sus derechos laborales.

Este instrumento legal estaba dividido en varios capítulos: Disposiciones Generales, ocho artículos; Derechos y Obligaciones de los trabajadores, nueve artículos; De las horas de trabajo y de los descansos legales, once artículos; de los salarios, doce artículos; De las obligaciones de los Poderes de la Unión con sus trabajadores considerados individualmente, un artículo con diez incisos; De las obligaciones de los trabajadores, un artículo con siete incisos; De la suspensión de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con tres incisos; De la terminación de los efectos del nombramiento de los trabajadores, un artículo con cinco fracciones: De la organización colectiva de los

---

<sup>45</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Op. cit. p. 75.

<sup>46</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 18.

trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, con dieciocho artículos; De las condiciones generales de trabajo, con tres artículos; De las huelgas, con siete artículos: Del procedimiento en materia de huelgas y de la intervención que corresponde al Tribunal de Arbitraje, con once artículos; De los riesgos profesionales y de las enfermedades profesionales dos artículos; De las prescripciones, seis artículos; Del Tribunal de Arbitraje y Juntas Arbitrales para los trabajadores al servicio del Estado y del procedimiento que debe seguirse ante el propio Tribunal y Juntas, siete artículos; De la competencia del Tribunal de Arbitraje y Juntas, un artículo; Del procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje y Juntas, dieciséis artículos; en total ciento quince artículos más doce transitorios.

Este estatuto jurídico que sirvió para regular las relaciones entre el Estado sus trabajadores, creando los antecedentes y dando lugar a la jurisprudencia relativa, sirvió de muy buena base para poder elevar los derechos de la burocracia a nivel constitucional, al crearse el apartado "B" del artículo 123 constitucional.

El Estatuto Jurídico estuvo en vigor tal como le expidió el Presidente Lázaro Cárdenas hasta el año de 1941, en este año el Presidente de la República, que ya lo era el Gral. Manuel Ávila Camacho, promulgó un nuevo estatuto, el cual no era novedoso sino que, en realidad se trató únicamente de una reforma al que estaba vigente.

En efecto, el contenido general, la orientación política y social y el contenido jurídico del llamado nuevo Estatuto era enteramente igual al de 1938, con la única salvedad de que se adicionaron nuevos cargos o empleos a los llamados de confianza, es decir, para aquellos servidores públicos a los que en realidad no les es aplicable la protección del estatuto, ya que pueden ser removidos libremente por los titulares.

No conteniendo ningún otro aspecto, no resulta necesario hacer comentarios más abundantes sobre esta reforma legal.

## 5. El apartado "B" del artículo 123 constitucional

"El 7 de diciembre de 1959 el Senado de la República recibió una iniciativa del Presidente de la República, en la que haciendo especial señalamiento de que se pretende mantener y consolidar los ideales revolucionarios en lo referido a la justicia social, se pretendía incorporar a la Constitución los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado."<sup>47</sup> En los considerandos de la iniciativa se insiste en que los trabajadores al servicio del Estado no se encuentran en las mismas condiciones de los que prestan servicios a la iniciativa privada, ya que estos sirven para producir lucro, mientras que aquellos trabajan para Instituciones de interés general y son colaboradores de la función pública, no obstante esa diferencia su trabajo también debe ser tutelado, por lo que se estimaba necesario incluir esos derechos dentro del artículo 123.

En la iniciativa en realidad se recogen las protecciones establecidas en el estatuto que estaba en vigor, se reconoce la necesidad del funcionamiento del Tribunal de Arbitraje, aunque se dice asimismo, que en el caso de los servidores del Poder Judicial Federal, será el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el que debe intervenir, para así salvaguardar su dignidad y decoro como órgano máximo de la justicia en el país.

"El 8 de septiembre de 1960 la Cámara de Senadores, como Cámara de origen hizo el cómputo de los resultados de las Legislaturas locales y declaró que la reforma Constitucional estaba aprobada, turnado el caso a la de Diputados, que como Cámara revisora, en su sesión del 27 de septiembre de 1960 declaró reformado el artículo 123 Constitucional, con la adición del apartado "B" ya mencionado y se pasó al ejecutivo de la Federación, el día 5 de diciembre de 1960."<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> CASTORENA J., Jesús. Manual de Derecho Obrero Sustantivo. Tercera edición, Porrúa, México, 1983. p. 131.

<sup>48</sup> *Ibidem*. p. 132.

El texto aprobado y publicado fue el siguiente:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

- A) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.
  - B) Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus Trabajadores.
- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;
  - II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro.
  - III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de 20 días al año;
  - IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos; en ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal;
  - V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;
  - VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos de salarios, en los casos previstos por las leyes;
  - VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de admisión pública;

- VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad;
- IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causas justificadas, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o con 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 correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue la equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;
- X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso del derecho de la huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determinen la ley respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les concede;
- XI. La seguridad social, se organizará sobre las siguientes bases mínimas:
- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
  - b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al 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 otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guardería infantiles.
  - d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determina 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;
- XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales 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.
- XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes; la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Además del contenido esencial, el proyecto aprobado contenía varios artículos transitorios que transcribimos:

Transitorios:

Artículo Primero. Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de la publicación de esta Ley el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Entre tanto se expide la respectiva ley reglamentaria, continuarán en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicios de los Poderes de la Unión, en cuanto no se oponga la presente.”

No obstante, se hizo la publicación el 15 de diciembre, cuando aún no podía considerarse que estaba aplicándose la reforma ya que no existía ley reglamentaria, hubo necesidad de una reforma, por un error que se cometió: “el 16 de diciembre de 1960, un numeroso grupo de senadores, encabezado por el Lic. Manuel Moreno Sánchez, quien era Jefe del Control Político de esa Cámara y en la que figuraban representantes de gran parte de los Estados de la República, presentó una iniciativa para adicionar la fracción IV del apartado “B” de que nos estamos ocupando, que fue aprobada con dispensa de trámites y turnada a la Cámara de Diputados.”<sup>49</sup>

La reforma consistía en adicionar dicha fracción *in fine* con las palabras “y en las entidades de la República,” pues de otra manera los trabajadores del Estado, cuando laboraran en alguna de las entidades tendrían percepciones obligadamente mayores que el salario de ese lugar, porque en su mayoría en los Estados los salarios mínimos generales eran inferiores al Distrito Federal, tal vez con excepción del Territorio de Baja California Norte.

Con los diputados sucedió exactamente lo mismo aprobado por unanimidad con dispensa de trámites; se consultó a la Legislaturas Locales y éstas los aprobaron también, tomando el acuerdo respectivo, los senadores el día

---

<sup>49</sup> CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Op. cit. p. 76.

12 de septiembre de 1961 y los diputados declararon reformado el artículo, el 21 del mismo mes y año.

La reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1961, mientras se elaboraba la Ley Reglamentaria, tal como lo estableció el artículo transitorio ya transcrito, estuvo en vigor el estatuto jurídico, es decir, hasta el mes de diciembre de 1963.

## **6. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**

Tal como estaba ordenado, se elaboró la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de diciembre de 1963.

Si bien esta ley superaba en algo la parte técnica de su redacción, la verdad es que era poca la diferencia con el Estatuto que había estado vigente, en lo relativo a protecciones y prestaciones para los servidores públicos.

Nos referimos un poco en detalle al contenido de esta ley:

El artículo 2º señala que "la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio; que en el poder Legislativo las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán esa relación."

Cabe hacer el comentario de que en forma muy clara se está eliminando de la relación laboral a los trabajadores de confianza, ya que es únicamente con los trabajadores de base que se entiende establecida. Pero hay algo aún más grave: se pretende con esta disposición si se interpreta literalmente, que la relación es con el titular de cada dependencia, lo que permitiría suponer que con el cambio del titular podría terminar tal relación, lo que es absurdo; la realidad es que los titulares, que extienden los nombramientos o los firman o autorizan, solamente están actuando como representantes del ejecutivo, con quien

no está establecida la relación, como institución no como persona física, que es precisamente lo que permite legalmente la estabilidad de los trabajadores de base.

Pero además, el artículo comentado se refiere a los titulares de aquéllas instituciones descentralizadas mencionadas en la propia ley, en el artículo 1º; resulta realmente complicado que en cada caso deba arreglarse a la relación mencionada una nueva organización o modificar la ley para casos tan específicos, sería preferible, lógicamente, que existiera una determinación del tipo de entidades a las que les es aplicable esta ley.

En igual forma, el artículo 5º detalla en cada institución o tipo de organización, los puestos que son de confianza, cuando debería establecerse la calidad o características del empleado de confianza o tal vez en forma más fácil señalarlos a partir de su nivel presupuestal.

En el artículo 8º se señalan las exclusiones en la protección de la ley, mencionándose a los trabajadores de confianza, los miembros del ejército y la armada nacional, salvo el personal civil de la industria militar; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano, así como los que presten servicio civil por contrato o por honorarios: es de comentarse porque parece una verdadera injusticia que se incluye dentro de los no protegidos por la ley a quienes presenten servicios como personal de vigilancia en establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; parece injusto porque este personal es puramente operativo y está sujeto a las órdenes de sus superiores, de tal suerte que no existe fundamento para hacerlo aparecer como si pudieran crear o cambiar situaciones generales.

También merece comentario la disposición del artículo 16 que señala por una parte las causales por las que un trabajador podrá ser trasladado de una población a otra y las condiciones para ese traslado y por otra que deberá señalársele previamente esa causa al trabajador. El comentario es que cuando esto sucede únicamente se le notifica, es decir, se le da a conocer algo ya

decidido y en lo que su voluntad no tiene participación, que se supone es el objeto de darle aviso previo, cuando recibe el aviso no tiene otra alternativa, según se desprende del criterio sostenido por el H. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que dice:

"ADSCRIPCIÓN CAMBIO DE. Los trabajadores al Servicio del Estado están obligados a obedecer de inmediato las órdenes por las que se les cambian de adscripción quedando a salvo sus derechos para ejercitar posteriormente las acciones que se estime procedentes. Laudo 174/44 Manuel Aguilar Bello Vs. Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas."

Pero por si se pudiera considerar que tal criterio es ya muy antiguo existe una resolución de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. CAMBIO DE ADSCRIPCIÓN DE LOS. Con excepción de aquellos empleados en cuyo nombramiento se hayan precisado el lugar en que presentarán sus servicios, lo que crea en su favor el derecho de no ser movilizados, los titulares de las unidades burocráticas están facultados a cambiar de adscripción a sus subordinados cuando así lo requiera el buen servicio, sin que estén obligados a aprobar la necesidad del cambio, pues la apreciación de lo que conviene al buen servicio es un acto subjetivo de cada titular que puede, en ocasiones, tener hasta la categoría de acto reservado, además de no exigirlo así la Ley aplicable que nada dispone acerca de cuando y como tendría que probarse la necesidad de la medida." Jurisprudencia Apéndice 1975. V parte Cuarta Sala, Tesis 268. p. 253.

Aún cuando el artículo 27 de la Ley establece que el trabajador disfrutará de un día de descanso por cada seis de trabajo, por acuerdo del Presidente de la República, que apareció en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1972, ahora, el descanso es de dos días corridos por cada cinco de trabajo, que generalmente son los sábados y domingos de cada semana, también el mismo acuerdo se establece que deberán distribuirse las horas correspondientes al

sábado entre los otros cinco días, pero de hecho las jornadas continuaron siendo iguales, esto es de seis a siete en esos días.

Conforme a lo dispuesto por la ley en su artículo 46 fracción V inciso J el titular deberá solicitar previamente la autorización del tribunal para cesar a un trabajador, pudiendo suspenderlo o cambiarlo de adscripción provisionalmente, mientras obtiene la resolución, pero la práctica esto viene a ser letra muerta; los titulares o sus representantes de hecho cesan a quien desean y después acuden al Tribunal, si es que el cesado demanda, para acreditar que si existieron causales para la terminación unilateral de la relación de trabajo. Aún cuando esto no debiera ser aceptado, ya que no se actúa conforme a derecho, el Tribunal si acepta la excepción y las pruebas relativas; al efecto existe jurisprudencia de Suprema Corte de Justicia:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. Cese de los sin autorización del Tribunal de Arbitraje. Cuando el Titular, de una dependencia burocrática expone por vía de excepción las causas que motivaron el cese de un trabajador del Estado, el Tribunal de Arbitraje no puede negarse a estimarlas, aunque no haya acudido al mismo para obtener su resolución previamente al cese, porque semejante acto de indefensión no lo autorizan ningún ordenamiento legal." Jurisprudencia. Apéndice 1917-1975 V parte 4ª Sala, Tesis 270 p. 255 y 256.

Es decir, que aunque en su comentario al artículo 46 el Maestro Trueba Urbina afirma que está fortificada esta unidad con inmovilidad de los trabajadores al servicio del Estado con esa disposición, la realidad desmiente al ilustre jurista.

En el artículo 50 se establece como elementos para ascenso escalafonario en primer lugar los conocimientos, en segundo la actitud y el tercero la antigüedad; en esto se anticipó a la Ley Federal del Trabajo, que no contiene disposiciones contra el escalafón ciego sino hasta la ley de 1970, siete años después.

Algunos otros aspectos de la ley se verán en el capítulo siguiente, ya que se trata de aspectos de carácter colectivo.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MARCO JURÍDICO**

Siguiendo con nuestra exposición, consideramos que es de suma importancia hablar del marco legal del derecho de huelga en los trabajadores al servicio del Estado y más que nada, del marco jurídico de la huelga en general. Por lo señalado, será oportuno precisar lo siguiente.

#### **1. El Derecho de Huelga en los Trabajadores al servicio del Estado**

Conforme al artículo 123 Constitucional en su apartado "B" fracción X, los trabajadores al Servicio del Estado gozan del derecho de huelga; el capítulo II del Título cuarto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 se refiere a este derecho y lo reglamenta.

Desde luego, define que la huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la ley señala; son estas disposiciones las que vamos a comentar.

Se dice que los efectos de la huelga son además de la suspensión de los trabajos la suspensión de los efectos, de los nombramientos de los trabajadores; pero ¿Cuáles son esos efectos? Desde luego el más inmediato es la suspensión de los sueldos o salarios a los trabajadores. Por otro lado se establece que los trabajadores con funciones en el extranjero deberán limitarse a hacer valer sus derechos por medio de los organismos nacionales que correspondan, pero no llegar a la huelga fuera del territorio nacional; parece poco utilizable la disposición, ya que los mexicanos al servicio del Estado en el extranjero son los de servicio exterior, salvo tal vez muy contadas excepciones, y estos trabajadores por disposición de la fracción XIII del Apartado "B" ya citado se rigen por sus propias leyes, al igual que los de las fuerzas armadas.

Tal como sucede con los trabajadores del apartado "A", la huelga debe limitarse al mero hecho de la suspensión de las labores y cualquier acto de violencia o de coacción sobre las personas o de fuerza sobre las cosas, implicará para los responsables la pérdida de su calidad de trabajadores y además sanción pecuniaria y hasta dos años de privación de la libertad; es decir, que resulta más grave para estos que para ellos.

El Capítulo IV del mismo título se refiere a los procedimientos para la declaración de huelga y solamente el que parece en la fracción II del artículo 99, es suficiente para hacer nugatorio ese derecho, a menos de que existan otras formas para ello.

En efecto, el artículo 99 dice:

Artículo 99. "Para declarar el estado de huelga se requiere: I.- Que se ajusten los términos del artículo 94 de esta ley, y II.- Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada."

Si nos ponemos a considerar que cada dependencia del Gobierno tiene un alto número de empleados, algunos muchos miles de ellos y repartidos en todo el territorio nacional, nos podremos percatar de lo difícil, por no decir imposible, que sería lograr la unión de voluntades de esas dos terceras partes para acordar llegar a la huelga.

A mayor abundamiento, si bien el Tribunal al recibir el Pliego de Peticiones que debe enviarse por su conducto, debe correr traslado al Titular, quien dispone de diez días para dar su contestación, el propio Tribunal, dentro de un plazo de setenta y dos horas debe declarar si la huelga es legal o ilegal, es decir, existe un arbitraje previo y obligatorio.

La calificación previa del movimiento emplazado, aunada a la formalidad del número de huelguistas, así como a la causal de huelga, única que

reconoce la Ley en su artículo 94; cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado "B" del artículo 123 constitucional, hacen que de hecho la huelga burocrática no exista; el Dr. Trueba Urbina le llama "el mito de la huelga burocrática y dice que sin embargo, allí están las disposiciones legales como piezas de museo."<sup>50</sup>

"La realidad es que en esta materia la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963 redujo las que mencionaba el Estatuto Jurídico Cardenista, cuyo artículo 69 decía:

Artículo 69. La huelga general es la que se endereza contra todos los funcionarios de los Poderes de la Unión y sólo puede ser motivada por cualquiera de las siguientes causas:

- a) Por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a un mes de trabajo, salvo caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje;
- b) Porque la política general del Estado, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que esta Ley concede a los trabajadores del Estado, debiendo en este caso hacer la comprobación respectiva el propio Tribunal;
- c) Por desconocimiento oficial del Tribunal de Arbitraje o porque el Estado ponga graves obstáculos para el ejercicio de sus atribuciones;
- d) Para hacer presión, para frustrar una huelga parcial."<sup>51</sup>

Claro está que una huelga general como la prevista por esta disposición creería como resultado un estado de rebelión que afectaría a la estabilidad del Estado y de todo el país.

---

<sup>50</sup> Cit. Por. DÁVALOS MORALES, José. Derecho Colectivo y Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición, Porrúa, México, 2001. p. 181.

<sup>51</sup> CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Op. cit. p. 71.

Ahora bien, la huelga estaba prevista por el artículo 70 que a la letra decía:

“Artículo 70. La huelga parcial es la que se decreta contra un funcionario o grupo de funcionarios de una unidad burocrática por cualquiera de las causas siguientes:

- a) Violaciones frecuentemente repetidas a este estatuto;
- b) Negativa sistemática para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje.
- c) Desobediencia a las resoluciones del mismo Tribunal de Arbitraje.

No creemos que ni aún en esta forma pudiera llevarse a cabo una huelga burocrática, pero cuando menos existía una posibilidad de huelga en alguna de las unidades de alguna dependencia, si se cometían violaciones en esa sección de la misma, sin que fuera necesario obtener la aprobación mayoritaria de las dos terceras partes del personal total de la dependencia.

En principio estamos de acuerdo con la opinión del Maestro Trueba Urbina al respecto: “la huelga burocrática es un mito, una entelequia, que no se materializa, no obstante que en la actualidad, dada la situación económica que se está viviendo y la politización de las masas trabajadoras en lo general, que las lleva a promover protestas públicas y hacer manifestaciones de reclamación, particularmente de los miembros del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza, (SNTE) que con la frecuencia presenciamos en las calles.”<sup>52</sup>

Como una última expresión respecto de este tema diremos que hasta la fecha no existen ni siquiera ejecutorias aisladas que nos pudieran dar una idea del criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a la huelga burocrática, ya que no han llegado hasta ella los posibles conflictos que se

---

<sup>52</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Op. cit. p. 72.

han planteado y que en forma sistemática ha rechazado el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

## 2. Bases constitucionales de los Trabajadores al Servicio del Estado

Por lo general se piensa que el artículo 123, Apartado B, es la única base constitucional de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, otros numerales de la Carta Magna lo complementan, pues se refieren a ellos.

- a) "Artículo 3°, fracción VIII;
- b) Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo;
- c) Artículo 116, fracción V;
- d) Artículo 123, Apartado A, fracción XXXI, inciso a), números 8, 9, 18 y 21; Apartado B, fracciones XIII, XIII-Bis y XIV;
- e) Artículo 94;
- f) Artículo 97.<sup>53</sup>

- a) Artículo 3°, fracción VIII

Artículo 3°. "La educación que imparta el Estado-Federación, Estados y Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

...

- VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar o difundir la cultura de acuerdo con

---

<sup>53</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. Tercera edición, Trillas, México, 1998. p. 116.

los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezcan la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.”

b) Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo.

Artículo 115. “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

- VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

## c) Artículo 116, fracción V

Artículo 116. "El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona y corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas.

- V. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

Como se observa, al igual que el artículo 115, fracción VII, párrafo segundo remite al 123, pero no señala ningún apartado, que en nuestra opinión es el B, por la razón citada en el anterior inciso.

Las entidades federativas así como los municipios forman parte del poder público, de tal suerte que quienes les prestan servicios son regulados por el artículo 123, apartado "A".

## d) Artículo 123, apartado A, fracción 31, inciso a)

Artículo 123. "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley."

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

- a) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdiccionales, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) *Ramas Industriales*

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematografía;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio u la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica o medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;

17. Elaboración de bebidas que sea envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o en envases de vidrio, y
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productores de tabaco;
22. Servicios de banca y crédito.

b) Artículo 123 Apartado "B"

Apartado B

c) Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores;

XIII-Bis. "Las entidades de la Administración Pública Federal que fomen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado."

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

Ciertas observaciones que consideramos pertinentes con respecto a este apartado:

- II. Hace una clara limitación en su párrafo introductorio, se refiere a los servicios públicos de la Federación, conservando marginados a los servidores de los gobiernos estatal y municipal.
- III. Los militares marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. Se hallan excluidos de este precepto.
- IV. Con fecha 26 de junio de 1990 se promulgó la nueva fracción XIII-Bis, el 27 del mismo mes y año salió publicada entrando en vigor al día siguiente; con la adición del número 22 al inciso a), fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional y la reforma a la fracción XIII Bis el apartado B del mismo artículo 123 queda bifurcada la relación laboral bancaria; unos trabajadores bancarios se hallarán en el apartado A y otros en el B.

Trabajadores de bancos privados en el A.

Trabajadores de bancos del Estado en el B.

- V. Los trabajadores de confianza que en su oportunidad serán tratados en esta obra; teóricamente poseen ciertos derechos, pero en realidad no hay ninguno que los respalde.

Asimismo, se encuentran las bases constitucionales de los trabajadores al servicio del Estado (del Poder Judicial de la Federación) en los artículos 94 y 97 de la Constitución Política Mexicana.

El artículo 94 constitucional establece a grandes rasgos, que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos señalados en la propia Constitución.

De manera general, podemos decir que en el cuerpo jurídico del artículo 94 constitucional nos establece cómo se integra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su competencia, su funcionamiento en Pleno y Salas, así como la competencia de los Tribunales antes señalados y la responsabilidad en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación estableciendo, que ésta se regirá por lo que dispongan las leyes en coordinación con la Constitución Política Mexicana.

De igual forma en el artículo antes señalado se establece la remuneración que reciben por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados electorales donde se establece que tal remuneración no puede ser disminuida durante su encargo. De igual forma nos señala el artículo citado que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo 15 años, y sólo podrán ser removidos de éste de acuerdo a lo establecido en la propia Constitución teniendo derecho a un haber al término de su período.

De lo anterior, se infiere que los trabajadores al servicio del Estado gozan de unas prerrogativas propias de su cargo o encargo siendo que éstas no son iguales a los demás trabajadores.

En relación al artículo 97 constitucional nos establece de manera general el nombramiento y adscripción de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, la duración de su cargo, su remoción, es decir, nos establece lo referido a su estabilidad en el empleo y los derechos a que son acreedores por tal

cargo. Como podemos ver el artículo 97 constitucional nos señala las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el nombramiento y remoción de sus trabajadores o miembros así como practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión, haciendo llegar los resultados de la investigación a los órganos competentes.

De lo anterior se infiere que la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombra y remueve a sus miembros o trabajadores a voluntad propia privándolos de la estabilidad en el empleo lo que trae como consecuencia que esto vaya en contra de los principios generales del derecho y del Derecho del Trabajo en general.

### **3. Objeto de la huelga**

El carácter que durante largo tiempo se otorgó a la huelga, de ser un movimiento de insurrección que buscaba la destrucción o por lo menos el cambio de la sociedad, ha sido totalmente abandonado. "La huelga es hoy un simple instrumento de lucha contra un patrón, que no sólo busca la solución de un conflicto de intereses por medios de presión, sino que procura el apoyo social, trata de persuadir a la opinión pública de la legitimidad de tales intereses y en su ejercicio ya no se atenta contra las máquinas e instrumentos de trabajo, ni contra las personas."<sup>54</sup>

Los métodos han cambiado y se procura la comprensión y protección del Estado cuando el movimiento se estima plenamente justificado. El sindicato ha dejado de tener como única misión la representación del interés profesional o de clase para actuar dentro del Estado como instrumento de colaboración en busca de soluciones prácticas para el cumplimiento de sus fines.

---

<sup>54</sup> BAILÓN VALDOVINOS, Rosalío. Despido, Rescisión y Cese. Op. cit. p. 145.

En otras palabras, para nosotros no debe verse ya la huelga como una actitud agresiva de un grupo de personas en contra de la sociedad, que suspenden sus actividades profesionales y se desentienden de sus deberes cívicos y sociales para obtener determinadas ventajas, sino como un fenómeno de entendimiento entre dos partes, el capital y el trabajo, que separados en sus fines han de aceptar soluciones con la voluntad estatal en la protección de sus respectivos intereses.

Creemos con Eduardo Couture "que la huelga es un recurso de autodefensa y que por ello es legítimo su planteamiento e igualmente su transitoriedad histórica."<sup>55</sup> Como fenómeno sociológico la huelga es una de las expresiones más concretas de la tendencia a un cambio de las condiciones existentes, una expresión de la conciencia colectiva que revela el deseo de concluir con los usos, prácticas o costumbres vigentes; ha de tener como finalidad mejorar las condiciones de trabajo pero dentro de un contenido social que obliga al sector laboral que la intenta a la búsqueda de un ajuste previo a sus pretensiones, sin cuyo requisito a nuestro juicio no podrá traducirse jamás en un derecho.

Con la huelga ha sobrevenido, como lo piensa Guillermo Cabanellas, "un cambio radical en la estructura social y económica de los países y ya no es únicamente la manifestación laboral a la cual se nos ha acostumbrado, sino que se ha convertido en una manifestación de la fuerza de los trabajadores, que a través de grupos o partidos políticos la utilizan como un medio de conquista del poder. De ahí que el Estado intervenga y tenga como obligación propiciar la armonía de los intereses entre los factores de la producción."<sup>56</sup>

Se trata de establecer una relación dialéctica cuyos extremos son el poder económico de los empresarios y la potestad jurídica de los trabajadores,

---

<sup>55</sup> COUTURE, Eduardo. Algunas Nociones Fundamentales del Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición, Trad. de Rafael Caldera. Delma, Argentina, 1990. p. 271.

<sup>56</sup> CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tercera edición, Depalma, Argentina, 1990. p. 263.

cuya síntesis se consuma en el equilibrio de las relaciones trabajo-capital. Ligada a la huelga a los sistemas económico-sociales e inserta en el campo jurídico, otro de sus objetivos ha de serlo, como señala nuestra ley, obtener del patrón o patrones, la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el periodo de su vigencia (artículo 450, fracción II). Este principio lo hemos encontrado en todas las legislaciones extranjeras examinadas. La razón estriba en que siendo el contrato colectivo un acuerdo en el que se establecen las condiciones que habrán de ser observadas en los contratos individuales, las reglas que contienen no constituyen derechos y obligaciones de las partes que los celebran sino la aplicación de situaciones ya aceptadas.

Conviene por lo tanto distinguir entre relaciones individuales y relaciones colectivas, aún cuando se confundan tratándose de la persona llamada patrón o empresario. Las primeras son las que atañen al trabajador contemplado en forma aislada; las segundas representan, como lo expresó el maestro De la Cueva, "una suma de individualidades con las características de que las condiciones que se pactan entre trabajadores y patrones no constituyen derechos y obligaciones de quienes las pactan (sindicato y patrón o patrones) sino de la corporación de obreros en su empeño por limitar la fuerza patronal."<sup>57</sup> De esta manera encontró la distinción que todavía subsiste entre el concepto de contrato colectivo que se tiene en Europa y Estados Unidos de América y el que se tiene en México y que han adoptado otros países latinoamericanos. Para aquellos es un contrato normativo; para nosotros un contrato de ejecución. "En el derecho europeo el empresario acepta determinadas condiciones de trabajo pero conserva la facultad de seleccionar a su personal; entre nosotros esta facultad la ejercen los sindicatos a través de las cláusulas de exclusión, con lo cual han desaparecido las relaciones individuales de trabajo."<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.II. Op. cit. . 570.

<sup>58</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. La Huelga. Un análisis comparativo. Cuarta edición, UNAM, La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1999. p. 86.

Con base en estas ideas podemos establecer que las partes pueden pactar libremente las condiciones de trabajo, ajustando las individuales ya existentes a criterios colectivos y de índole general. Sólo en los casos en donde no exista voluntad patronal de llegar a la celebración de acuerdos sustanciales en relación al trabajo, la huelga será el medio legal para lograr el afecto deseado; elevar el interés individual a un interés de grupo para establecer el salario, la jornada, los descansos, el pago de indemnizaciones, la protección y seguridad del trabajador, etc.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que el objeto de la huelga es conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital; obtener del patrón o patrones la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del Título Séptimo de la Ley Federal del Trabajo, obtener de los patrones la celebración del contrato-ley y exigir su revisión al terminar el periodo de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IV del Título Séptimo; exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado; exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades; y apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados en las fracciones anteriores. Exigir la revisión de los salarios contractuales a que se refieren los artículos 399-Bis y 419-Bis.

Asimismo, podemos decir que en la actualidad existe un nuevo objeto de la huelga como es, exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades.

#### **4. Requisitos de forma de la huelga**

El acto jurídico de la huelga requiere, para su existencia, que se produzcan ciertos requisitos que, de esa manera, alcanzan la categoría de

elementos esenciales o estructurales. Su omisión de acuerdo a lo establecido producirá la inexistencia de la huelga.

El requisito, es en virtud de lo expuesto, un elemento esencial del acto jurídico huelga y puede ser de forma y de fondo. La forma, en el ejercicio del derecho de huelga, que constituye una condición procesal.

De la Cueva sostiene, con relación a este requisito, que no deben de confundirse las peticiones concretas de los trabajadores con el objeto de la huelga. Precisamente en la fracción I del artículo 920 de la Ley Laboral se pone de manifiesto esa opinión cuando se indica que el escrito de emplazamiento deberá contener la formulación de las peticiones y deberá expresar, además, el objeto de la misma.

Para De la Cueva "el objetivo de la huelga se satisface indicando, simplemente que se busca la celebración, revisión o cumplimiento de un contrato colectivo o el equilibrio entre los factores de la producción y agrega: pero éstas no son las peticiones de los trabajadores; éstas son las exigencias, los deseos de los trabajadores, el contenido del nuevo contrato colectivo, o las violaciones cometidas por el patrono."<sup>59</sup>

Nos parece que esta distinción puede ser peligrosa, en la medida que atribuye al emplazamiento un carácter casi sacramental. Es obvio que no bastará pedir, por ejemplo, la firma de un contrato colectivo de trabajo si no se acompaña el proyecto, pero tampoco habrá de considerarse que no se expresa la finalidad de la huelga, si se omite la referencia a la fracción aplicable del artículo 450 cuando del contexto del emplazamiento claramente se desprende su finalidad.

En dos disposiciones, la ley señala que la huelga es un derecho de las mayorías, a saber: en los artículos 451 fracción II y 459 fracción I de la Ley Federal del Trabajo.

---

<sup>59</sup> Ibidem. p. 583.

En el artículo 451 se dispone que "para suspender los trabajos se requiere: II. Que la suspensión se realice por la mayoría de los trabajadores de la empresa o establecimiento." A su vez, en el artículo 459 se señala que "la huelga es legalmente inexistente si: I. La suspensión del trabajo se realiza por un número de trabajadores menor al fijado en el artículo 451, fracción II."

Aquí se plantea uno de los problemas más interesantes de la huelga, ya que partiendo del supuesto de que el movimiento de huelga se produjo oportunamente, se pone en tela de juicio, en el procedimiento de calificación, el hecho de que la mayoría lo haya apoyado.

Este concepto de mayoría obrera es, por supuesto, relativo. Al tratar del recuento de los trabajadores, como prueba toral en el incidente de calificación de la huelga, la ley indica que la mayoría se determine con apego a reglas particularísimas que exigen se ubique el fenómeno en una determinada etapa del conflicto, esto es, la fecha de presentación del emplazamiento de huelga (artículo 931-IV). El hecho, sin embargo, es que a través de esta exigencia de mayoría absoluta, los sindicatos gremiales se han visto en difícil situación, ya que siendo habitualmente minoritarios, sólo podrán hacer efectivo el derecho de huelga con el apoyo de otros trabajadores. Esto, en el mundo fraccionado y egoísta de nuestro movimiento obrero, no es tarea sencilla.

La ley es clara y terminante respecto de este problema: la mayoría debe de establecerse posteriormente, es decir, después de estallada la huelga y nunca como cuestión previa a la suspensión de los trabajos (artículo 451 fracción II).

## **5. Requisitos de fondo de la huelga**

En el artículo 451 fracción I se exige, como requisito de fondo, "que la huelga tenga por objeto alguno o algunos de los que señala el artículo anterior."

Para De la Cueva "el requisito de fondo de la huelga es el fin asignado por la Constitución a estos movimientos y consiste en la búsqueda del equilibrio entre los factores de la producción armonizando los derechos del trabajo con los del capital."<sup>60</sup>

Sin embargo, queremos precisar que dentro del contexto del concepto requisitos, los de fondo se cumplen sólo en función de que los trabajadores coaligados hagan constar que se ha producido alguna de las hipótesis del artículo 450, sin que sea necesario que, en realidad, los hechos fundatorios sean ciertos. En otras palabras: podrá entenderse cumplido el objeto de la huelga con tal de que se mencione a qué objeto se refiere, por ejemplo, exigir el cumplimiento de un contrato colectivo de trabajo, aún cuando el contrato no hubiese sido violado.

Esto, que a primera vista parece absurdo juega, sin embargo, adecuadamente con el concepto de huelga como instrumento de presión, que pudiéndose ejercer de esa manera, sólo a efectos de su calificación, perderá toda justificación económica para los trabajadores si en la imputabilidad no se comprueba que son ciertos los hechos invocados y además, suficientes para justificar el conflicto.

De los requisitos de forma, de fondo y el de mayoría que señala Mario de la Cueva, podemos decir que, estos atienden a dos situaciones diferentes. En unos importa un valor formal: el emplazamiento a través de la autoridad, que exprese peticiones concretas. Se trata lógicamente de un acto preliminar, en el que se anuncia el propósito de suspender el trabajo, si el patrón no accede a lo pedido. En esa medida se trata de un presupuesto, esto es, de un acto previo al hecho mismo de la huelga que otorga a ésta una condición de juricidad. Si no se cumple, la huelga será un acto social, real y trascendente, pero no jurídicamente vinculante.

---

<sup>60</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T.II. Op. cit. p. 584.

El requisito de mayoría opera, en cambio, de manera diferente. En realidad no es la mayoría un requisito para la huelga. Por el contrario, es la manifestación de la mayoría en sentido contrario a la huelga lo que determina su improcedencia, y que pierda su eficacia. Se trata, entonces, de una condición resolutoria.

Ahora bien, la huelga, como conducta colectiva, puede satisfacer los tres requisitos y, sin embargo, declararse improcedente. Esto ocurre cuando el movimiento estalla antes o después del día y hora anunciados o en locales no determinados previamente. Aquí se pone de manifiesto otra situación, la huelga, como conducta, debe producirse en un cauce jurídico concreto, esto es, el emplazamiento a huelga marca límites temporales y territoriales que deben ser inexorablemente cumplidos por los trabajadores y que, además, vinculan al patrón, ya que éste debe de respetar ciegamente esos límites. Así se entiende de lo dispuesto en el artículo 4° que indica, a tal efecto, lo siguiente:

“VI.- Se ofenden los derechos de la sociedad en los casos previstos en las leyes y en los siguientes:

- a) Cuando declarada una huelga, en los términos que establece esta Ley, se trate de substituir o se sustituya a los huelguistas en el trabajo que desempeñan, sin haberse resuelto el conflicto motivo de la huelga, salvo lo que dispone el artículo 468.”

El artículo de referencia es ahora el 936, pero el legislador que hizo las reformas desde el 1° de mayo de 1980, le faltó revisar oportunamente las concordancias.

## **6. Etapas de la huelga**

El libre ejercicio del derecho de huelga como derecho económico social, en los términos de las disposiciones constitucionales que ya se han

mencionado con anterioridad, supone simplemente que los trabajadores le deben dirigir un escrito al patrón solicitándole todo aquello que tenga por objeto que realice el equilibrio entre los factores de la producción y dándole el aviso correspondiente de diez días como máximo cuando se trate de servicios públicos, a fin de que tenga conocimiento de la fecha en que estallará la huelga; pero la reglamentación de los preceptos, aún cuando no tienen por objeto la resolución del fondo de los conflictos de huelga, le da cierta intervención de carácter administrativo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje para la comprobación del cumplimiento de los requisitos previos para que estalle la huelga, lo cual significa cierta intervención de las autoridades que en muchos casos tiene finalidades políticas, al grado de que en la práctica se han declarado indebida y arbitrariamente muchas inexistencias de huelga para satisfacer consignas o bien mediante la influencia del poder capitalista, porque al fin y al cabo la intervención del poder público nulifica en ocasiones no sólo el libre ejercicio del derecho de huelga, sino que convierte a las Juntas de Conciliación y Arbitraje en órganos dependientes del poder capitalista.

Las etapas de la huelga se pueden dividir en: Prehuelga, gestación, estallido de la huelga, suspensión de labores y calificación de la huelga, las cuales a continuación definimos.

### **6.1. Gestación**

En México también debe darse aviso al patrón y a la autoridad del trabajo del emplazamiento a huelga, formulándose por escrito las peticiones que hagan al patrón para que éste conteste lo que a sus intereses convenga. La junta de conciliación y arbitraje citará a los interesados a una audiencia de conciliación en la que debe procurar averirlas sin prejuzgar respecto de la existencia o inexistencia, justificación o injustificación de la huelga. De no existir conciliación, la suspensión del trabajo procederá al final del término fijado por la ley, quedando a partir de ese momento la facultad a las partes para solicitar la declaratoria de existencia o inexistencia de la huelga. Al ser declarada la existencia de la huelga

sólo podrá darse por terminada: "a) si hay acuerdo posterior entre trabajadores y patrones; b) si el patrón se allana a las peticiones que le hayan sido formuladas y paga los salarios que hubiesen dejado de percibir los trabajadores; c) por laudo arbitral o d) por laudo de la junta de conciliación y arbitraje si los trabajadores huelguistas someten a su decisión la justificación del movimiento."<sup>61</sup>

La totalidad de las legislaciones han aceptado la previa conciliación de las partes con miras a evitar la suspensión del trabajo si los motivos de desavenencia son susceptibles de encontrarles una solución pacífica y extralegal; por otra parte se hace intervenir a los tribunales laborales cuando no es posible la conciliación y cuando esto ocurre por regla general se da por terminada la suspensión del trabajo y se obliga a los trabajadores a reanudar labores hasta en tanto se dicta resolución. En algunas leyes el arbitraje es obligatorio en la calificación de la huelga con franca intervención estatal; en estos casos se ha alegado por los gobiernos el interés económico de la sociedad, la que, se dice, no puede ser afectada por muy legítima o justificada que sea la pretensión de alguno de sus sectores.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que la gestación de huelga se inicia desde el momento en que se lleva a cabo la coalición de los trabajadores en defensa de sus intereses comunes y elaboran el pliego petitorio que contiene sus reclamos y aspiraciones.

## **6.2. Prehuelga**

De manera general, podemos decir que el procedimiento de huelga se inicia con la presentación del Pliego Petitorio al patrón, con emplazamiento a huelga, el que deberá reunir los siguientes requisitos legales:

---

<sup>61</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. La Huelga, un análisis comparativo. Op. cit. p. 117.

- “1.- Se establecerá siempre por escrito dirigido al patrón, con copia a la Junta de Conciliación y Arbitraje, ante quien se presentará y la que hará la notificación al patrón.
- 2.- En dicho escrito se formularán las peticiones, por eso se le denomina Pliego Petitorio y se anunciará el propósito de ir a la huelga si no son satisfechas. Se expresará concretamente el objeto de la misma, que deberá ser necesariamente, uno o varios de los consignados en el artículo 450 de la Ley Laboral; señalándose el día y hora en que se suspenderán las labores y el término de prehuelga.
- 3.- Si la empresa o establecimiento se encuentra ubicado en lugar distinto al de la Junta, podrá presentarse ante la autoridad del Trabajo o política de mayor jerarquía de la localidad.
- 4.- Tanto el presidente de la Junta como las autoridades señaladas anteriormente, bajo su responsabilidad, deberán, dentro de las 48 horas de recibo el Pliego Petitorio, hacer el emplazamiento al patrón; si se trata de alguna de las autoridades antes mencionadas, deberán remitir dentro de las 24 horas siguientes de hecho el emplazamiento, a la Junta, el expediente correspondiente.
- 5.- El aviso para la suspensión de labores, deberá darse con seis días de anticipación por lo menos, si se trata de empresas privadas y de 10 días si se trata de empresas de bienes servicios públicos, los que serán contados a partir del día y hora de la notificación al patrón.”<sup>62</sup>

Es de importancia resaltar que en el procedimiento de huelga se ordena se dé al patrón un plazo mínimo, o como dice la Ley, de por lo menos, seis días o diez en su caso, pero no habla de un plazo máximo, por lo que los trabajadores emplazantes podrán establecer legalmente un plazo de prehuelga de un mes, seis meses o más lo que no podrá ser tildado de ilegal, con los correspondientes perjuicios para el patrón y el normal desenvolvimiento de las

---

<sup>62</sup> BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Op. cit. p. 567.

actividades de la empresa. Consideramos que debe ser subsanada esta omisión de la vigente ley laboral, en beneficio de su más justa y correcta interpretación.

Debemos destacar en cuanto a la contestación del patrón al emplazamiento a huelga, que el artículo 922 de la Ley Federal del Trabajo dispone, que "el patrón dentro de las 48 horas siguientes a la de la notificación, deberá presentar su contestación por escrito ante la Junta de Conciliación y Arbitraje," no previniendo qué debe hacerse en el caso de que el patrón no conteste el escrito promocional de la huelga. El legislador no prevé ni regula la posibilidad de la no contestación del demandado en el procedimiento de huelga lo que se hace y regula en los demás procedimientos laborales como el ordinario, el colectivo de naturaleza económica y en el procedimiento especial, lo que sin duda constituye una laguna de la Ley Laboral que debe ser subsanada.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 926 de la Ley Federal del Trabajo, la Junta citará a las partes a una audiencia de conciliación en la que procurará averirlas sin prejuzgar sobre la procedencia o legalidad de la multa, expresando que dicha audiencia la podrá diferir a petición de los trabajadores y por una sola vez. Nos parece que lo que se debía de evitar es la prórroga o alargamiento del periodo de prehuelga, pero no, que, dentro de dicho periodo se pudiera diferir en más de una ocasión la audiencia de avenimiento, con la finalidad siempre recomendable de alcanzar la avenencia de las partes y evitar los trastornos de una huelga.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que la etapa de prehuelga, se inicia cuando se notifica al patrón el Pliego Petitorio con emplazamiento a huelga. Esta etapa tiene como fundamento tratar de conciliar o avenir a las partes procurando evitar se declare la huelga, para lo cual tiene lugar una audiencia de avenimiento.

Durante esta etapa el patrón se convierte en depositario de su propia empresa y de los bienes de ésta. El periodo de prehuelga no puede prorrogarse

unilateralmente, pero sí, por el mutuo acuerdo de ambas partes. Cuando se trate de empresas de servicios públicos, las autoridades del trabajo, en representación del patrón, pueden requerir al sindicato que prorrogue este periodo o etapa de pre huelga, y aceptar la prórroga que proponga la colocación de trabajadores o el sindicato emplazante.

### **6.3. Estallido de la huelga**

La etapa de huelga estallada se inicia en el instante en que se suspenden las labores. Dentro de las 72 horas después de estallada la huelga, es que procede solicitar el patrón, la declaración de inexistencia o de ilicitud de la Huelga, ante la Junta.

"La etapa de poshuelga, que es la inmediata posterior a la firmeza de la resolución que en una forma u otra resuelve el conflicto, bien declarando el movimiento de huelga no existente o ilícito, o bien declarándolo imputable al patrón, período durante el cual, tanto los trabajadores como el patrón tienen que cumplir las disposiciones recaídas en el procedimiento; etapa en la que se procederá según el caso, a despedir a los trabajadores huelguistas y designar nuevos trabajadores o a pagar los salarios caídos y firmar, revisar o modificar las disposiciones del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley."<sup>63</sup>

En cualquiera de estos casos el patrón podrá solicitar y obtener el apoyo de las autoridades del trabajo y de la fuerza pública para el oportuno y debido cumplimiento de los términos y disposiciones contenidas en la resolución recaída en el conflicto de huelga.

Este periodo de poshuelga dura hasta que una vez cubiertos estos trámites, permitido el acceso del patrón, sus trabajadores de confianza y los nuevos trabajadores designados a las instalaciones de la empresa y

---

<sup>63</sup> Ibidem. p. 568.

establecimientos, y retirados los símbolos y carteles de la huelga, las actividades de la empresa vuelven a desarrollarse con normalidad.

Las huelgas deben estallar exactamente a la hora y día señalados en el escrito inicial con emplazamiento a huelga presentado por la coalición mayoritaria de trabajadores o el sindicato.

Si estallan a otra hora que no sea exactamente la anunciada, se podrá solicitar y obtener la declaración de inexistencia.

La coalición de trabajadores o el sindicato, siempre solicitan la comparecencia de un miembro de la Junta en el centro de trabajo para que certifique el momento del estallamiento de la huelga.

De acuerdo con la jurisprudencia, si el patrón suspende las labores antes del estallamiento de la huelga, se trata de un paro ilegal, pero no de una huelga.

Si los trabajadores continúan o vuelven al trabajo después del estallamiento de la huelga, se considerará que desapareció la voluntad de realizarla o de continuar con la misma.

#### **6.4. Suspensión de labores**

La suspensión del trabajo es el periodo propio de la huelga y es también el hecho legalmente protegido; así lo dice el artículo 449 de la Ley Federal del Trabajo. Hasta ese momento existen un ultimátum y negociaciones. La suspensión del trabajo es la ruptura de las hostilidades.

Momento en que debe efectuarse la suspensión del trabajo: en varias ocasiones nos hemos referido al tema. Las juntas de conciliación y arbitraje han sido extraordinariamente cuidadosas y no admiten como huelga legalmente

existente la suspensión del trabajo llevada a cabo antes o después de la fijada en el escrito de emplazamiento, salvo los casos de prórroga del periodo de pre-huelga, para lo cual se apoyan en los artículos 459, fracción III y 452, fracción III. La posición de las juntas es correcta en las dos hipótesis; en la primera, porque la suspensión prematura del trabajo destruye la rigidez del periodo de pre-huelga y porque puede hacer inútiles las previsiones de las empresas, así, a ejemplo, un patrono cuidará que sus últimos vehículos de transportación salgan en día y hora que les permita llegar a su destino antes de que estalle la huelga; y en la segunda, porque la empresa no podría saber si van o no a suspenderse las actividades.

El derecho de huelga que reconoce nuestra Constitución General de la República en los incisos XVI, XVII, XVIII y XIX del apartado "A" de su artículo 123, así como el procedimiento legal para llevarla a cabo, se encuentran contenidos en el Título Octavo de la Ley Federal del Trabajo vigente, en cuanto a derecho sustantivo, que sólo contiene dos capítulos, de donde deben excluirse 17 artículos que fueron derogados por las últimas reformas procesales, y en cuanto a Derecho Adjetivo, en el Título Decimocuarto, Capítulo XX, que denomina Procedimiento de Huelga, constituido por 18 artículos.

Aunque generalmente las definiciones son personalistas y limitadas, podemos afirmar de acuerdo con la Ley, que la Huelga es la suspensión temporal del trabajo, llevada a cabo por una coalición de trabajadores, siendo considerados para los efectos de la huelga a los sindicatos de trabajadores como coaliciones permanentes; la huelga debe limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo. "La antigua Ley de 1931, establecía el mismo concepto que la actual Ley Laboral, pero añadía: que si había actos de violencia o coacción, si no constituían otro delito mayor, se castigarían con prisión de hasta dos años y multa de 10 mil pesos, además de la reparación del daño causado. Esta disposición fue suprimida por la ley de 1970."<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décima edición, Porrúa, México, 2000. p. 543.

La huelga representa el elemento de poder, factor de equilibrio y medio de presión que afecta ostentiblemente al patrón, al trabajador y a la sociedad en su conjunto por la falta de producción, de utilidades y de pagos de salarios, lo que incide en el incremento del precio de los productos, bienes y servicios y en la tan perjudicial inflación.

Para Alberto Trueba Urbina, "la huelga es un derecho social económico cuyo ejercicio le permite a los trabajadores alcanzar mejores condiciones de trabajo, prestaciones y salarios, y en el porvenir sus reivindicaciones sociales."<sup>65</sup>

Por lo expuesto anteriormente, los requisitos fundamentales de la huelga son que su ejercicio deberá ajustarse a lo establecido al efecto y en forma expresa en la Ley, y no producirse en forma caprichosa o arbitraria; deberá ser siempre temporal, no definitiva, y deberá cumplir con los requisitos de forma, fondo y mayoría que estudiaremos más adelante, siendo titular de la misma, el sindicato o en su caso la coalición mayoritaria de trabajadores.

Antes de las modificaciones introducidas a la Ley en 1970, es decir, por la Ley Federal del Trabajo de 1931, se establecía que "la huelga era la suspensión legal y temporal del trabajo." Es decir, señalaba dos requisitos esenciales, aparte de otros de diversa naturaleza, el de temporalidad y el de legalidad, o sea que tiene que ser temporal la suspensión de labores, porque si es permanente o definitiva estaríamos frente a una figura distinta que es el cierre de la empresa o establecimiento y en cuanto al término de legal que fue suprimido, es de destacar que aunque haya sido suprimido ese vocablo, lo cierto es que de todos modos el procedimiento de huelga y la huelga misma para que sean válidos tienen que ajustarse a los requisitos legales y hasta constitucionales preestablecidos.

---

<sup>65</sup> TRUEBA URINA, Alberto. Derecho Administrativo del Trabajo. Op. cit. p. 267.

“Como de las siete causas u objetos que debe tener la huelga, 4 de ellas le corresponde ejercitarlos no a la coalición, sino a los Sindicatos, por ser los titulares de los contratos colectivos de trabajo, el legislador para hacer congruente la definición que nos da de la huelga con el ejercicio de este derecho, es que declara que para los efectos del capítulo que se refiere a la misma, los sindicatos son considerados como coaliciones permanentes.”<sup>66</sup>

En los procedimientos de huelga debemos tener presente que todos los días y horas son hábiles y que las citaciones y notificaciones producen sus efectos desde el mismo día en que se realizan; no admitiéndose más incidentes que el relativo a la personalidad de las partes, debiendo el presidente de la Junta que conoce de la huelga intervenir personalmente en lo relativo a: incompetencia, falta de personalidad, trabajos de emergencia; calificación y terminación de la huelga.

En los casos de incompetencia de la Junta, si ésta no se declara incompetente de oficio, puede y debe el patrón alegarla como excepción al contestar el pliego petitorio con emplazamiento a huelga.

La huelga es causa legal de suspensión de labores y de los efectos de las relaciones de trabajo.

### **6.5. Calificación de la huelga**

Una vez estalladas la huelga, de acuerdo con la legislación de la materia, pueden ser declaradas o calificadas como:

Existentes e Inexistentes

Legalmente existentes, son las huelgas que satisfacen los requisitos de forma y mayoría, y persiguen uno o varios de los siete objetivo señalados en el

---

<sup>66</sup> BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Op. cit. p. 568.

artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo; aunque nunca se declaren existentes, pues lógicamente por el hecho mismo de producirse la huelga, ya existe y se evidencia.

Inexistentes son las huelgas que no cumplen ni reúnen las formalidades y los requisitos a que se refieren los artículos 450, 459 y 920 de la Ley Laboral. Las juntas no pueden de oficio, declarar la inexistencia de la huelga.

Lícitas o ilícitas. Las huelgas lícitas son aquéllas que reúnen los requisitos de fondo, forma y mayoría. "Las ilícitas son aquéllas huelgas en que la mayoría de los trabajadores cometen actos violentos contra el patrón, sus familiares o la empresa o, en caso de guerra cuando los trabajadores pertenezcan a establecimientos o servicios que dependan del gobierno. Aunque puede una huelga ser lícita y también ilícita, sería el caso en que habiéndose cumplido con los requisitos de fondo, forma y mayoría, después los trabajadores cometen los actos a que nos referimos anteriormente."<sup>67</sup>

Justificadas o Imputables al Patrón o no Imputables al Patrón. "Las huelgas justificadas son aquéllas que previo el procedimiento legal correspondiente son declaradas imputables al patrón; y no imputables al patrón, cuando la coalición o sindicato emplazante no justifica o cumple con los requisitos formales y legales establecidos al efecto."<sup>68</sup>

En ambos casos la Junta deberá estudiar los motivos y antecedentes que produjeron la huelga, la factibilidad de las peticiones obreras y la actitud fundada o infundada de la parte patronal al negarse a concederlas.

Cuando la junta declara la huelga imputable al patrón, lo condenará a satisfacer las peticiones de los trabajadores si son procedentes y al pago de los salarios vencidos durante todo el tiempo que dure la huelga.

---

<sup>67</sup> Ibidem. p. 570.

<sup>68</sup> Ibidem. p. 571.

La huelga legalmente existente, según la ley, es aquella que cumple con los requisitos que señala el artículo 450 de la normativa laboral, debiéndose considerar como tal, si dentro de las 72 horas siguientes a la suspensión del trabajo no se promueve la declaración de inexistencia, aunque debemos tener presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene declarado que la huelga legalmente existente, no obliga a considerarla por ese solo hecho como imputable al patrón, pues ello sólo significa que se cumplieron por los trabajadores con los requisitos de fondo, forma y mayoría, pero eso es independiente de que en el fondo las causas de suspensión de labores, resulten o no imputables al patrón; ya que puede suceder que se cumplan con los requisitos de fondo, forma y mayoría y a pesar de esas circunstancias en el juicio respectivo, se compruebe que la huelga no es imputable al patrón. Este criterio de la Corte nos parece sumamente justo y razonable.

Para que una huelga pueda ser declarada inexistente tiene que adolecer de uno o varios de los requisitos de fondo, forma o, en su caso, mayoría que establece la Ley Federal del Trabajo y que se encuentran señalados en el artículo 450; en el artículo 920 los requisitos de forma y en la fracción II del artículo 451, los de mayoría, que significa la mitad más uno de los trabajadores de la empresa, tomándose en cuenta tanto los trabajadores sindicalizados como los no sindicalizados, exceptuándose sólo los trabajadores de confianza.

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje no declararán los movimientos de huelga existente, sino solamente si se reclama la inexistencia y si ésta es infundada, se resuelve que "no hay lugar a declararla inexistente", pues se considera ocioso declarar una huelga estallada como existente, pues desde que se declara, no sólo se presume, sino que es una realidad tangible la existencia de la huelga.

Cuando la mayoría de los trabajadores de una empresa o establecimiento no deseen una huelga promovida o instigada por la dirigencia sindical o una coalición de trabajadores, tienen derecho y acción para solicitar de

la Junta de Conciliación y Arbitraje que conoce el procedimiento de huelga la declaración de inexistencia de la huelga y dentro de las 72 horas de estallada, acción que pueden ejercitar conjunta o separadamente del patrón.

La resolución de inexistencia deberá dictarse con citación de los representantes de los trabajadores y de los patrones y en ellas se fijarán un término de 24 horas a los trabajadores para reincorporarse al trabajo, con el apercibimiento de que de no regresar al trabajo, sin causa justificada, terminará su relación laboral, debiendo también dicha resolución contener las medidas que se consideren convenientes para que pueda efectuarse la reanudación de los trabajos. El artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo, que establece las Normas y requisitos requeridos por el desahogo de la prueba del recuento, ha sido muy criticado en la doctrina laboral por las siguientes razones:

- a) Porque los trabajadores de confianza deben contar porque también ellos les afecta el procedimiento de huelga y sus resultados, y sin haber sido parte ni oído en los mismos, y sin que sea cierto, en muchos casos, que sean trabajadores a efectos e incondicionales del patrón;
- b) Porque se limita el derecho de los patrones a despedir, si así lo estiman procedente, a sus trabajadores, sin haberse establecido siquiera su relación procesal con el procedimiento de huelga presentado ante la Junta; y, c) Porque deben tomarse en cuenta en el recuento el voto de todos los trabajadores de la empresa o establecimiento y no sólo el voto de los que concurren o asisten a la diligencia del desahogo de la prueba del recuento, como ordena la fracción IV del citado artículo 931 de la Ley Federal del Trabajo.

La declaración de inexistencia de una Huelga podrá pedirse por los trabajadores, los patrones y por los terceros interesados, tramitándose como incidente.

En cuanto a los terceros interesados a los que también asiste el derecho a formular esta solicitud a la Junta, la consideramos inconstitucional, pues si el tercero interesado no se entera del estallamiento de huelga en esas 72 horas y por tanto, no solicita su inexistencia, se le sancionará sin haber sido oído y vencido en juicio.

La solicitud de inexistencia de la huelga deberá solicitarse por escrito con copias para cada uno de los patrones emplazados o de los sindicatos o coaliciones emplazantes, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, por no haberse cumplido con alguno de los requisitos de fondo, forma o mayoría que para la procedencia de la huelga señala la ley, consignándose asimismo las causas y fundamentos legales para tal solicitud, la que una vez admitida, la junta correrá traslado a cada una de las partes involucradas y se citará a una audiencia que se efectuará dentro de un término no mayor de cinco días.

En ésta audiencia se oirá las partes y también se ofrecerán y desahogarán las pruebas propuestas y admitidas, a excepción de la del recuento y otras pruebas que por su propia naturaleza no puedan desahogarse en la misma audiencia.

Recibidas las pruebas, la junta, dentro de las 24 horas siguientes, resolverá sobre la existencia o inexistencia de la huelga.

Para dictar esta resolución se citará a los representantes del capital y del trabajo, y si no concurre alguno, o en caso de empate, se sumará al voto del presidente, los votos de los ausentes.

“Con respecto a las resoluciones que versan sobre calificación de las huelgas como éstas no ponen fin a las controversias como ocurre con los laudos, esta resolución de calificación de huelga, se dicta exclusivamente para determinar si se llenaron los requisitos necesarios para llevar a cabo la suspensión de labores, más no decide sobre el fondo de la controversia que dio ocasión a la huelga. Por lo que, no tratándose de una resolución definitiva, la competencia

para conocer del amparo indirecto o bi-instancial intentado en contra de esa resolución corresponde a favor del Juez del Distrito, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Amparo.<sup>69</sup>

Consideramos que debe modificarse los preceptos relativos de la Ley de Amparo y Laboral a fin de que contra la resolución de calificación de las huelgas por parte de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, proceda el Juicio de Amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito y no tenga que impugnarse como ocurre en la actualidad, mediante el amparo indirecto ante el Juez de Distrito y, contra la sentencia de éste, establecer el amparo directo ante el Tribunal Colegiado, fundamentamos nuestra consideración, con el objetivo de reducir el término de duración, actualmente muy extenso, de esos procedimientos, en evidente beneficio de ambos factores de la producción y especialmente de la clase trabajadora por la necesidad que tiene de su trabajo y salario.

A este respecto, conviene tener presente el criterio sentado por la cuarta sala de la Suprema Corte en el amparo en revisión 202/83 en el sentido de que el llamado incidente de calificación de huelga, es decir, el procedimiento seguido para determinar la legal existencia o inexistencia del movimiento, la Junta de Conciliación y Arbitraje ante la que se promueve que se declare inexistente, tan sólo debe limitarse a examinar si se cumplieron con los requisitos establecidos por el artículo 451 de la Ley Federal del Trabajo, debiendo declarar la inexistencia si falta alguno de ellos, en la inteligencia de que respecto de la fracción I del citado artículo 451, la Junta debe ocuparse de verificar que el objeto de la huelga sea uno o varios de los mencionados en el artículo 450, pero, siempre juzgar si el motivo de la huelga es justificada o no, ya que hacerlo corresponde a otro procedimiento distinto como es el que con anterioridad se denominaba imputabilidad de la huelga y en los términos de la ley actual es llamado de justificación de la misma.

---

<sup>69</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. La Huelga. Un análisis comparativo. Op. cit. p. 185.

También la Corte tiene establecido que si la empresa, una vez que estalla la huelga, no solicita de la Junta dentro de 72 horas siguientes se declare la inexistencia de la huelga, esta debe ser considerada existente para todos los efectos legales, y en el procedimiento ordinario que se inicie para que la junta declare que los motivos de la huelga son inimputables al patrón, ya no puede la empresa hacer valer por vía de excepción o de defensa que los motivos invocados para la huelga no están previstos en el artículo 450 de la Ley Laboral.

Contra la resolución que declara la inexistencia de la huelga procede el juicio de amparo indirecto, pues en dicha resolución no se decide sobre el fondo de la controversia, razón por la cual, la competencia para conocer del amparo promovido contra dicha resolución se surte a favor del Juez de Distrito de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 114 de la Ley de Amparo.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**PROPUESTA PARA QUE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO**  
**HAGAN EFECTIVO SU DERECHO DE HUELGA**

**1. La huelga como un fenómeno social político y económico**

A través de los subtemas, damos una propuesta para que los trabajadores al servicio del Estado puedan hacer uso de su ejercicio del Derecho de Huelga, razón por la cual, consideramos oportuno precisar lo siguiente.

La sociedad, la comunidad humana, es el fenómeno o hecho más complejo de todos los fenómenos del Universo. Un hecho es complejo, cuando requiere para su existencia el concurso de una pluralidad de causas, y es tanto más complejo cuanto mayor es el número de causas que lo originan.

Es en el estudio de la sociedad humana, en donde concurren el mayor número de causas o factores, de tal suerte que la explicación de un hecho social cualquiera, requiere la intervención de factores de todo orden, tales como geográficos, históricos, económicos, religiosos, morales, políticos, etc., para citar los exclusivamente de orden social, haciendo hincapié en las causas primeras o en los antecedentes que pueden variar desde el orden astronómico hasta el biológico.

Establecido como queda que la sociedad es un fenómeno complejo, igualmente aparece o resulta esta complejidad en todas las manifestaciones o productos sociales y desde luego en el Derecho que es el fenómeno que a nosotros interesa.

El Derecho es un producto exclusivamente social; más aún es una manifestación puramente humana.

En el sinnúmero de causas que originan el hecho social o comunidad humana, encontramos un factor de naturaleza exclusivamente peculiar, y que se

distingue de los demás factores o causas, en que es una energía, una fuerza, siendo los demás simplemente unos elementos. Esta energía, esta fuerza, se llama solidaridad, o sea el vínculo que da cohesión y unidad a un grupo, es decir, es el alma, la parte propiamente activa y vital de todo conglomerado que se traduce en la forma de una energía, de una fuerza que liga, que unifica y estrecha entre sí a los miembros o elementos de ese grupo.

Ahora bien, ese vínculo que hemos llamado solidaridad, se encuentra en todo género de sociedades, tanto en la comunidad humana, como en la sociedad animal, y se manifiesta en cualquier grado de desarrollo o evolución que éstas presenten, pues de lo contrario no existirían, ya que la sociedad existe gracias a la solidaridad.

De esta manera la solidaridad no es un hecho exclusivamente humano, sino una manifestación que podríamos llamar natural en todo género de sociedades.

En cambio, por lo que se refiere a la comunidad humana, encontramos que el alma o esencia de la solidaridad, se encuentra constituido por el derecho. En efecto, la cohesión más o menos desorganizada que presenta una sociedad animal, en la que sí existe la solidaridad, pues de lo contrario no podría concebirse que existiera dicha sociedad, se substituye, por la coordinación o unificación completa y armónica, que presenta la comunidad humana, gracias a que además de la solidaridad interviene el Derecho.

El Derecho se presenta así como la organización y unificación consciente, en el conjunto de fuerzas y energías que entraña la propia solidaridad.

En otros términos, la unificación que en la sociedad animal se logra únicamente por el simple juego natural de las fuerzas que en ella concurren y constituyen la solidaridad, se perfecciona y organiza de una manera consciente, es decir, lógica, en la comunidad humana, debido a que el derecho viene a

coordinar ese conjunto de fuerzas que de lo contrario presentarían la inestabilidad y la desorganización propia de un régimen de vida animal.

Dado lo expuesto, podemos definir al Derecho, desde este punto de vista que se estudia, como un producto social que tiene por objeto lograr la coordinación cada vez más perfecta de los elementos o fuerzas sociales.

Es en este terreno donde se da una de las manifestaciones de superioridad de la sociedad humana sobre la comunidad animal, y es por consiguiente un producto exclusivamente humano.

Su fin consiste en lograr cada vez con mayor perfección la solidaridad e interdependencia humana. Podemos afirmar que todos los productos humanos presentan su estado incipiente o embrionario, su evolución y su alcance más o menos perfecto.

Establecida esta premisa podemos decir desde luego, que todo régimen de Derecho se debe caracterizar por establecer la mejor forma de organización de las fuerzas sociales, y que merecerá propiamente tal nombre, el régimen que mejor las coordine; por lo que, en todas aquéllas manifestaciones de la vida social humana, en las que no encontremos una organización de dichas fuerzas, será o bien porque se trate de un fenómeno nuevo, cuya evolución no permita mayor desarrollo o por el contrario, porque hay una falta completa de técnica o elaboración jurídica, que se ha abstenido de reglamentar ese hecho, permaneciendo en ese punto a la altura de lo que acontecería en una sociedad animal, en la que sólo reinan el simple juego natural e inconsciente de las fuerzas, que a veces pugnan o a veces se unen entre sí.

Establecido lo anterior, podemos entrar al estudio de la huelga como un producto social.

"La huelga es uno de los hechos más propiamente sociales, es decir, es uno de esos fenómenos que revelan tanto en su origen como en su desarrollo

la naturaleza exclusivamente social.<sup>70</sup> En efecto hay instituciones que desde luego naturalmente se explican, gracias a que se producen en la sociedad; pero no requieren en gran parte para su origen o desarrollo la intervención directa y activa de los factores sociales, en su lucha de acción y reacción recíproca entre ellos mismos. En cambio, la huelga es quizá una de las manifestaciones más evidentes de la intervención verdaderamente dinámica de las fuerzas sociales.

Sería inconcebible la huelga en un régimen de estabilidad absoluta tanto porque hubiera una quietud completa, debido a la falta de vida y fuerza social, cuanto porque existiera por el contrario, una organización perfecta de unificación y armonía, en un régimen intensamente dinámico por el juego indispensable y necesario de todos los factores sociales.

Considerada así la huelga, se presenta como la evolución natural a donde llega un régimen en el que el juego de las fuerzas sociales, ha encontrado una solución espontánea; la ruptura de ese estado de cosas que en sí mismo se hacía insostenible.

La suspensión del trabajo, como medida de presión, decidida en forma colectiva, constituye un fenómeno vinculado a diversas finalidades. Puede intentar, bien la mejoría, bien el cumplimiento de las condiciones de trabajo y en ese caso tendrá carácter laboral. A veces se trata, simplemente, de un acto de protesta, como generalmente ocurre con la huelga estudiantil. En ocasiones es la manera de expresar el repudio a un régimen político y el medio para lograr el cambio en las estructuras de gobierno. Se trata entonces de la huelga de masas.

La huelga, en cuanto instrumento de presión, implica, de alguna manera, la respuesta a la fuerza coactiva del Estado, que se expresa mediante el castigo a las conductas contrarias al orden. Si el Estado es capitalista o en vías de

---

<sup>70</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. La Huelga. Un análisis comparativo. Op. cit. p. 101.

desarrollo, se interesará por mantener el orden económico, académico y político. En esa medida la huelga es un acto contrario al orden establecido.

"En nuestro país la huelga ha merecido diferentes tratamiento. Ha sido considerada, en una interpretación amplia del artículo 925 del Código Penal de 1871, como un delito. Durante la Revolución, Carranza llega a sancionarla con la pena de muerte, para, meses después promulgar la Constitución que le atribuye el carácter de garantía social. La ley la convierte en acto jurídico, con muestras de evidentes deficiencias legislativas pero la interpretación interesada de las conductas sociales por los gobiernos de la Revolución, vuelve a transformar el derecho en delito: el de disolución social. Corresponde al Presidente Adolfo López Mateos ese dudoso privilegio y a los trabajadores ferrocarrileros, con Demetrio Vallejo a la cabeza, la condición de víctimas. Por último, la huelga legal llega a ser un impedimento y los trabajadores deciden superar el escollo: nace así la huelga constitucional, de amplia aplicación en el mundo de las relaciones de trabajo."<sup>71</sup>

Los anteriores y otros argumentos económicos y políticos invocados conforman las razones carentes de ética que separan a las partes e impiden un acercamiento que propicie un arreglo conciliatorio y, en el fondo, representan los intereses económicos que defienden o tratan de mejorar, por lo que, en la mayoría de los casos, el convenio que pueda celebrarse constituye un equilibrio de las fuerzas de ambos contendientes, que no es necesariamente la media aritmética, puesto que depende de otros elementos, como ocurre cuando los sindicatos negocian aspectos políticos, tales como el despido de trabajadores o funcionarios de confianza, a cambio de no exigir mejoras económicas para sus agremiados. Por tanto, resulta que la pugna en este caso puede estar constituida por un factor económico, por un elemento de clase o por la presencia de ambos.

En resumen, es evidente la presencia de los factores económicos y políticos en la huelga, y ni qué hablar de los de índole social y jurídica, que pueden

---

<sup>71</sup> CANTÓN MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Op. cit. p. 92.

convertirse en catalizadores de la huelga, porque la retarden o resuelvan, o porque la aceleren.

## **2. La falta de ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores del apartado "B" del artículo 123 constitucional**

El proemio del apartado "B" del artículo 123 determina expresamente que ese marco jurídico es aplicable a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión Federal, y del Gobierno del Distrito Federal. Los trabajadores al servicio del Banco Central y de las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano, rigen sus relaciones laborales ciñéndose a lo dispuesto en el apartado "B", según disposición de la fracción XIII-Bis de dicho apartado.

También a nivel constitucional, pero dentro de los artículos 115 fracción VIII y 116 fracción VI se regulan las relaciones de los trabajadores al servicio de los gobiernos municipales y estatales, respectivamente, los cuales se regirán por leyes que expidan las legislaturas locales con base en los beneficios mínimos establecidos en el artículo 123, y por tratarse de un servicio público debemos entender que el punto de referencia es el apartado "B", cosa que no precisan los artículos citados.

"Existen múltiples organismos descentralizados cuyas relaciones laborales son objeto de la Ley Reglamentaria del apartado "B". Algunos de estos organismos se mencionan en el artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tratándose de una mera enumeración enunciativa. No se refiere a este trabajo el apartado "B". Los hay también remitidos a la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A". Su ubicación en una u otra regulación se determina en la ley o el decreto que los crea, en base a una decisión del Congreso de la Unión o del titular del Poder Ejecutivo, y en atención al momento político que se viva. En todo el sector paraestatal priva esta situación."<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Op. cit. p. 429.

Cabe observar que hay una serie de trabajadores que, desempeñando un servicio público, por disposición expresa de la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional, se les excluye de la aplicación de estos ordenamientos, y se les remite a sus leyes propias: los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior.

Entre los grupos de trabajadores excluidos del régimen de la Ley Burocrática están: los trabajadores de confianza; los miembros del Ejército y Armada Nacional, excepción hecha del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; el personal del Servicio Exterior Mexicano; y el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; los que prestan servicios mediante contrato civil, y los que están sujetos al pago de honorarios.

La fracción X del artículo 123 constitucional, apartado "B", previene que "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 de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática, los derechos que este artículo consagra."

Pero cabría preguntarse, ¿se habrá dado un solo caso en que se haya emplazado al gobierno?

Últimamente por una mal entendida generosidad de algunos tratadistas de gabinete, se ha sostenido el criterio general de que es indispensable que los servidores del Estado puedan hacer valer sus derechos por esta vía, pero, ¿a cuáles de esos servidores se les concede tal derecho?, ¿a todos?, ¿a los del poder legislativo?, ¿a los del poder judicial?, ¿a los del poder ejecutivo?, ¿contra el presidente en turno y contra toda la maquinaria gubernamental?

En un país como el nuestro, la huelga de un funcionario público traería como consecuencia un fulminante cese o una renuncia por motivos de salud. En un país militarizado, su fusilamiento.

Los trabajadores al servicio del Estado ya no quieren derechos que no puedan hacer valer, prefieren que se les fije un salario mínimo superior al mínimo general, como sucede con los trabajadores bancarios o una mayor estabilidad o inamovilidad en sus puestos. Lo demás es simple demagogia.

Consideramos que deben de crearse, de inmediato, tanto en el fuero local como en el federal, Salas especiales que resuelvan, en exclusiva y con rapidez, los amparos interpuestos contra las resoluciones pronunciadas en materia de huelgas.

"Resulta increíble que ni en los Tribunales Colegiados de Circuito, ni en nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni tampoco en los Juzgados de Distrito, existan Salas especiales, colegiadas o unitarias, que se dediquen en exclusiva al conocimiento y solución de los problemas de huelga."<sup>73</sup>

Así, se han dado casos en que primero se han resuelto conflictos de intereses, que de huelgas. Confiamos en que esta sugerencia encuentre eco y que pronto se convierta en tangible realidad.

Los Juzgados de Distrito no deben conocer de amparos interpuestos en materia de calificación de huelgas. Los amparos directos son los que se refieren a cuestiones de fondo y proceden cuando en los laudos o sentencias definitivas se vulnera o viola alguna garantía constitucional que generalmente resulta alguna de las consagradas en los artículos 14 o 16 de nuestra Carta Magna.

---

<sup>73</sup> Ibidem. p. 319.

Los amparos directos se interponen o bien ante los Tribunales colegiados cuando la competencia es local o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando la materia es federal.

Los amparos indirectos proceden contra leyes o decretos que por su sola expedición causan un perjuicio a las particulares o contra cualquier otra resolución que no tenga el carácter de definitiva, es decir, que no sea laudo o sentencia y se deben interponer ante los Juzgados de Distrito.

Como en los Juzgados de Distrito no hay ninguna sección especial dedicada a la atención de los problemas de huelgas y debido al cúmulo de trabajo que siempre tienen pendiente por desahogar, el trámite del amparo huelguístico es sumamente tardado.

Después contra la resolución que se pronuncie cabe todavía el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados en donde también por exceso de trabajo la resolución final tarda cuando menos de tres a cuatro meses.

Mientras tanto la fuente de trabajo se encuentra cerrada y todo mundo, patrones y trabajadores, sale perdiendo. Por ello, se hace indispensable que las resoluciones de calificación de las huelgas se puedan impugnar por el amparo directo, ante los Tribunales Colegiados en materia local y ante la Suprema Corte de Justicia en materia federal, para lo cual se deben hacer todas las reformas legales conducentes.

De esta manera, nuestro más alto Tribunal estaría en posibilidad de abocarse al estudio de los problemas de calificación de huelgas, que por ahora, y por esas cosas raras de nuestra Legislación Laboral, se encuentran reservados a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados.

De lo antes señalado y con el propósito de concluir con nuestra propuesta de tesis consideramos que la fracción X del artículo 123 constitucional

apartado "B" deberá quedar adicionada de la siguiente manera, "los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes **como lo establece la Constitución para todos los trabajadores en general. Los trabajadores al servicio del Estado podrán hacer uso del derecho de huelga de acuerdo a los requisitos legales, de forma y de procedencia de la propia Constitución y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como lo establece su artículo 99 sin ser necesario que el trabajador al servicio del Estado para declarar la huelga a una dependencia demuestre la violación de manera general y sistemática de sus derechos.**"

### **3. Estudio comparativo de los apartados "A" y "B" del artículo 123 constitucional en relación con el derecho de huelga de los Trabajadores**

La huelga se encuentra prevista en las fracciones XVII y XVIII del apartado "A" del artículo 123 constitucional, que a la letra establecen:

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

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o, en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno."

Por su parte, los artículos 440 y 441 de la Ley Federal del Trabajo establecen que:

"Artículo 440. Huelga es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores."

"Artículo 441. Para los efectos de este título los sindicatos de trabajadores son coaliciones permanentes."

Estimamos que no sólo para los efectos de este título, sino para efectos de toda la ley, en lo conducente, los sindicatos de trabajadores son coaliciones permanentes, recordando que por coalición, según el artículo 355 del multicitado ordenamiento, debemos entender el acuerdo temporal de un grupo de trabajadores o de patronos para la defensa de sus intereses comunes.

Asimismo, debemos señalar que el titular del derecho de huelga no es el sindicato de trabajadores, sino la coalición mayoritaria de éstos, es decir, originalmente, el derecho de huelga corresponde a cada uno de los trabajadores de una empresa, pero este derecho sólo podrán ejercerlo en forma colectiva.

Algunos autores discrepan de esta tesis, argumentando que la coalición de trabajadores no podía exigir la celebración de un contrato colectivo de trabajo, pero, como lo explica De la Cueva, "la huelga es un derecho de los trabajadores para obligar al patrono a la celebración de un contrato colectivo con el sindicato titular de los intereses y derechos de la comunidad de los trabajadores."<sup>74</sup>

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 442 de la Ley Federal del Trabajo, la huelga puede abarcar a una empresa o a uno o varios de sus establecimientos.

---

<sup>74</sup> Cit. Por ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 306.

Para que una huelga pueda darse, es menester cumplir el procedimiento legalmente establecido y que se encuentra descrito en el artículo 920 y siguientes de la misma ley. Ahora bien, el artículo 443 de la Ley Federal del Trabajo prescribe: "La huelga debe limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo."

Es decir, cuando se ejercite el derecho de huelga, ningún otro acto de violencia o presión en contra de los patrones o las propiedades para obligarlos a aceptar las demandas de los trabajadores podrán admitirse y en caso de que se produzcan, serán sancionados por las leyes del orden común, además de que, si es la mayoría de los huelguistas los que ejecuten estos actos, la autoridad podrá determinar que la huelga es ilícita, en los términos de la fracción I del artículo 445.

Baltasar Cavazos comenta "que el artículo 262 de la Ley de 1931 sancionaba al igual que lo hace el actual artículo 97 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al que cometiera actos de violencia o coacción, si no constituían otro delito cuya pena fuera mayor, con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño."<sup>75</sup>

"Artículo 451. Para suspender los trabajos se requiere, según este precepto:

- a) Que la huelga tenga por objeto alguno o algunos de los que señala el artículo 450 y que comentaremos más adelante.
- b) Que la suspensión se realice por la mayoría de los trabajadores de la empresa o establecimiento. La determinación de la mayoría a la que se refiere esta fracción, sólo podrá promoverse como causa para solicitar la declaración de inexistencia de la huelga y en ningún caso como cuestión previa a la suspensión de los trabajos.

---

<sup>75</sup> Nueva Ley Federal del Trabajo. Comentada por Baltasar Cavazos Flores y otros. Décima edición, Trillas, México, 1999. p. 305.

- c) Que se cumpla previamente con el procedimiento establecido en los artículos 920 y siguientes de la propia ley.”

Respecto a la existencia de la huelga, el artículo 444 de la Ley Federal del Trabajo establece que “huelga legalmente existente es la que satisface los requisitos y persigue los objetivos señalados en el artículo 450.”

Estos objetivos son, según lo dispone el último precepto aludido:

- I.- Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital;
- II.- Obtener del patrón o patrones la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el periodo de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III del título séptimo;
- III.- Obtener de los patrones la celebración del contrato-ley y exigir su revisión al terminar el periodo de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo IV del título séptimo;
- IV.- Exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado;
- V.- Exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades;
- VI.- Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados en las fracciones anteriores, y
- VII.- Exigir la revisión de los salarios contractuales a que se refieren los artículos 399-Bis y 419-Bis.”

Cabe destacar que la huelga tiene la presunción de que es legalmente existente y las Juntas de Conciliación y Arbitraje examinarán lo relativo a la existencia o inexistencia de la huelga sólo a petición de parte interesada,

hecha valer dentro de las 72 horas siguientes a la suspensión del trabajo (artículo 929). Si la petición de inexistencia es infundada, la junta no señalará que la huelga sí es existente, limitándose, a declarar que no da lugar a señalarla inexistente.

Asimismo, la huelga por solidaridad referida en la fracción VI del artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo es inconstitucional, por carecer de fundamento y ser contraria a la fracción XVIII del artículo 123 por no tener como objetivo la resolución de un conflicto entre los trabajadores que la declaren a su patrón, sino testimoniar simpatía y solidaridad a otro grupo de trabajadores en huelga.

Respecto a la huelga de los trabajadores burocráticos o del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, esta se encuentra prevista en la fracción X del artículo y apartado antes citados que a la letra señala: "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 de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra."

Asimismo, también está reglamentada en los capítulos III y IV (artículos 92 al 109) del título cuarto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Resulta importante señalar que, la huelga burocrática poco o nada tiene que ver con la huelga reconocida en el apartado "A" del mismo artículo 123 Constitucional. Ésta responde a la necesidad de establecer el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital (fracción XVIII), lo que se concreta en la Ley Federal del Trabajo a través de la celebración, exigencia de cumplimiento y revisión de los contratos colectivos de trabajo y de los contratos-ley. La huelga burocrática, en cambio, nada tiene que

ver con la concertación de condiciones generales de trabajo, ni con la exigencia de su cumplimiento, se limita a proteger las prestaciones individuales que se citan en el apartado "B".

El artículo 92 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala que: "Huelga es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores decretada en la forma y términos que esta ley establece."

Este precepto define a la huelga en los mismos términos que los hace el artículo 440 de la Ley Federal del Trabajo.

Conviene aclarar desde ahora, que de conformidad con lo que se establece en la fracción XIV del apartado "B" del artículo 123 de nuestra Carta Magna y en el artículo 8º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sólo podrán ejercitar el derecho de huelga los trabajadores de base.

Esto trae como consecuencia el que podamos afirmar que constitucionalmente no puede producirse la huelga total de los trabajadores burocráticos. Asimismo, es pertinente señalar que en tanto que la huelga en la Ley Federal del Trabajo requiere de la existencia de un sindicato en lo relativo a los contratos colectivos de trabajo, la huelga en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado exige sólo la coalición de trabajadores.

El artículo 93 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado previene: "Declaración de huelga es la manifestación de la voluntad de la mayoría de los trabajadores de una dependencia de suspender las labores de acuerdo con los requisitos que establece esta ley, si el titular de la misma no accede a sus demandas."

Este mismo ordenamiento distingue entre la declaración a que se refiere el artículo transitorio y la suspensión propiamente dicha de las labores a que se refiere (entre otros) su artículo 102.

Sobre la mayoría de trabajadores, se debe entender que se refiere a las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencias de que se trate.

"Para que la suspensión de labores se produzca, es necesario que las demandas de los trabajadores hayan sido presentadas al titular de la dependencia y que éste no haya accedido a satisfacer dichas demandas. La presentación de las peticiones al titular no la hacen directamente los trabajadores, sino que es el Presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje el que las recibe de los trabajadores y, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 100 de la ley, el que da aviso al titular de la dependencia, quien cuenta con diez días a partir del momento en que es notificado, para resolver sobre las peticiones."<sup>76</sup>

Es de gran trascendencia lo dispuesto en el artículo 94 de la ley, que señala: "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 Constitucional."

Se establece en este precepto cuáles son las causas que pueden originar una huelga de los trabajadores burocráticos. Empero, en la práctica parece muy difícil que estas causas se produzcan.

En efecto, al exigir la norma como requisito que la violación de derechos se haga de manera general y sistemática, prácticamente está impidiendo que se haga efectivo el derecho de huelga de los trabajadores al servicio del Estado. Difícil es que las características de general y sistemática se produzcan, en el caso que nos ocupa, aisladamente, pero resulta casi imposible que estas dos características se den simultáneamente, tal como lo exige el precepto que se comenta. Aunado a lo anterior, de acuerdo con lo previsto por el artículo 101 de la ley, se requiere que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decida si

---

<sup>76</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 314.

efectivamente tal violación de derechos se produjo y si quedaron satisfechos o no los requisitos que la ley exige.

La explicación de tales requisitos podríamos encontrarla en la naturaleza de los servicios que desarrollan las dependencias en las que laboran los trabajadores burocráticos.

Siendo de interés público que no haya interrupciones en la función pública que le es propia a las dependencias citadas, ello motivó al legislador a restringir el uso del derecho de huelga por parte de los trabajadores al servicio del Estado, a diferencia de la huelga de los trabajadores ordinarios, la que, salvo casos especiales, de producirse, no afecta intereses colectivos.

En este sentido Euquerio Guerrero expresa: "Es necesario, de cualquier modo, para precisar la posición del empleado público, entender que su relación de trabajo no lo liga a un patrón particular y que, en último análisis, aunque aparezca como patrón el gobierno o el Estado, estos últimos son representantes del pueblo, quien paga sus sueldos con el producto de los impuestos y al que le sirven por medio de su trabajo. No se trata de una ficción, sino de una realidad que nos confirma en lo absurdo de huelgas o paros en relación con estos trabajadores."<sup>77</sup>

Otro artículo de gran importancia es el 95 de la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece: "La huelga sólo suspende los efectos de los nombramientos de los trabajadores por el tiempo que dure, pero sin terminar o extinguir los efectos del propio nombramiento."

Ello debido a que, al suspender las labores, los trabajadores deben tener la intención de reanudar las labores tan pronto consigan los fines buscados o se ponga término a la suspensión del trabajo.

---

<sup>77</sup> GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Op. cit. p. 522.

Cabe sin embargo, preguntamos si los trabajadores burocráticos tienen derecho a cobrar salarios caídos cuando una huelga termina.

La ley no establece nada sobre el particular, no obstante, creemos que si la huelga se produjo efectivamente como resultado de una violación general y sistemática de los derechos de los trabajadores, con independencia de la causal por la cual la huelga termine, los trabajadores tendrán derecho a que se les paguen sus salarios caídos.

Es decir, si la violación fue real, general y sistemática y la huelga no es calificada por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de ilegal o inexistente, los trabajadores deben recibir sus salarios caídos, sin que tenga trascendencia el que por otra causal que no sea la satisfacción plena de sus demandas por parte del titular de la dependencia, por ejemplo, un largo tiempo de suspensión de labores sin recibir sueldo o bien laudo en los términos del artículo 108, fracción IV, los trabajadores se vean precisados a terminar con la huelga y a reanudar las labores.

Por otro lado, como ordenan los artículos 104 y 105, 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, cesando, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias, a los trabajadores que hubiesen suspendido sus labores.

Por su parte, el artículo 449 de la Ley Federal del Trabajo previene que: "La Junta de Conciliación y Arbitraje y las autoridades civiles correspondientes deberán hacer respetar el Derecho de Huelga, dando a los trabajadores las garantías necesarias y prestándoles el auxilio que soliciten para suspender el trabajo."

Sobre los requisitos que deben satisfacerse para declarar una huelga de los trabajadores al servicio del Estado, el artículo 99 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece: "Para declarar una huelga se requiere: I. Que se ajuste a los términos del artículo 94 de esta ley, y, II. Que sea declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada."

La mayoría que se establece en la fracción II transcrita es distinta a la prevenida en la Ley Federal del Trabajo en su artículo 451, fracción II, ya que en este último caso, al no señalarse en ese ordenamiento cómo se constituye mayoría, algunos tratadistas han entendido que ésta se forma con la mitad más uno de los trabajadores de la empresa.

De ser dos o más las dependencias afectadas, recordando que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no prevé la huelga por solidaridad, la mayoría a que se refiere la fracción II del artículo 99 tendrá que darse individualmente en cada dependencia. Sobre este punto, Néstor de Buen comenta: "Es pertinente anotar que la mayoría debe referirse a la totalidad de los trabajadores de la dependencia de que se trate y no sólo a los trabajadores de determinado establecimiento. Puede pensarse que ello contribuye de manera muy eficaz a convertir el requisito de mayoría en una condición de dificultad superior."<sup>78</sup>

Interesante resulta señalar que, si bien la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no tiene específicamente establecido el recuento que sí prevé la Ley Federal del Trabajo en su artículo 93, de aplicación supletoria en los términos del artículo 11 de la propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éste suele darse en la práctica, cuando el titular de la dependencia afectada o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje estiman necesario cerciorarse de que efectivamente la huelga es declarada por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia involucrada.

---

<sup>78</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Los Trabajadores de Banca y Crédito. Segunda edición, Porrúa, México, 1986. p. 106.

Al respecto, Néstor de Buen nuevamente opina: "Aunque la ley no lo expresa, es evidente su intención de que la mayoría calificada que requiere la fracción II del artículo 99 tendrá que quedar sometida a la fiscalización del Tribunal ya que de otra manera no se podría entender cumplido el requisito correspondiente."<sup>79</sup>

Asimismo, y a riesgo de parecer repetitivos, es necesario señalar que de conformidad con lo establecido por el artículo 8º de la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de confianza no computan para establecer mayoría.

A su vez, el artículo 98 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado prescribe: "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."

De esta manera, estos trabajadores deberán acudir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, siguiendo un procedimiento individual.

Ahora bien, si los trabajadores suspenden el trabajo antes de que transcurran los diez días a que hemos hecho mención y que se establecen en el artículo 100 de la ley, "el Tribunal declarará que no existe el estado de huelga; fijará a los trabajadores un plazo de veinticuatro horas para que reanuden sus labores, apercibiéndolos de que si no lo hacen, quedarán cesados sin responsabilidad para el Estado, salvo en casos de fuerza mayor o de error no imputable a los trabajadores, y declarará que el Estado o funcionarios afectados no han incurrido en responsabilidad."

---

<sup>79</sup> Ibidem. p. 107.

Sobre el particular, Néstor de Buen expresa: "La ley no establece un procedimiento para que se produzca la declaración de inexistencia, ni fija un plazo dentro del cual tenga que promoverse esa declaración. En este sentido, parece claro que la intención del legislador es la de dar una amplia oportunidad de defensa al Estado, sin incómodos límites temporales y sin necesidad, inclusive, de satisfacer garantías de audiencia para oír a los trabajadores huelguistas. Da la impresión de que el tribunal goza de un privilegio de trámite sin trabas, al margen de las exigencias del artículo 14 constitucional."<sup>80</sup>

Por otra parte, 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 100, no se hubiere llegado a un entendimiento entre las partes, los trabajadores podrán suspender las labores (artículo 102).

Además, al resolverse que una declaración de huelga es legal, el Tribunal a petición de las autoridades correspondientes y tomando en cuenta las pruebas presentadas, fijará el número de los 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 o signifique un peligro para la salud pública.

Por el contrario, según se ordena en el artículo 106 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, 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.

Cabe aclarar que al hablar de mayoría en este precepto, debemos entender que se refiere a la mitad más uno de los huelguistas, si bien es cierto que

---

<sup>80</sup> DE BUEN LOZANO, Néstor. Los Trabajadores de Banca y Crédito. Op. cit. p. 107.

en la práctica será difícil demostrar que quienes cometieron los actos violentos constituían mayoría.

Asimismo, en lo que toca a las personas o las propiedades, sería conveniente que la ley precisara a qué personas y propiedades se refiere, puesto que además del titular de la dependencia y las propiedades de ésta, los trabajadores huelguistas podrían ejercitar violencia o coacción contra terceros o los bienes de éstos; además, por las propiedades, entenderemos las que lo son del Estado, asignadas a la dependencia en cuestión.

Este mismo artículo 106 que se examina, complementa lo previsto en el artículo 97, que textualmente señala: "Los actos de coacción o de violencia física o moral sobre las personas o de fuerza mayor sobre las cosas cometidas por los huelguistas, tendrán como consecuencia, respecto de los responsables, la pérdida de su calidad de trabajador, si no constituyen otro delito cuya pena sea mayor, se sancionarán con prisión hasta de dos años y multa hasta de diez mil pesos, más la reparación del daño." Es decir, que como lo ordena el artículo 96 de la ley, "la huelga deberá limitarse al mero acto de la suspensión del trabajo," sin que puedan los trabajadores ejercer, en apoyo a sus demandas, actos de coacción o violencia.

Será también considerada ilegal aquella huelga que se decrete en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, de conformidad con lo prescrito por el artículo 29 constitucional.

Por último, el artículo 108 establece las causas de terminación de la huelga:

- I.- Por avenencia entre las partes en conflicto;
- II.- Por resolución de la asamblea de trabajadores tomada por acuerdo de la mayoría de los miembros;

III.- Por declaración de ilegalidad o inexistencia;

IV.- Por laudo de la persona o tribunal que, a solicitud de las partes y con la conformidad de éstas, se avoque al conocimiento del asunto.”

De lo anterior se infiere que la huelga regulada en el Apartado “A” del artículo 123 es distinta en el apartado “B” para los trabajadores al servicio del Estado porque su ejercicio es una utopía y casi imposible de llevarse a cabo. Por lo escrito, será oportuno precisar lo siguiente.

#### **4. Necesidad de un replanteamiento del derecho de huelga en los trabajadores al servicio del Estado**

Es urgente hacer un replanteamiento sobre el Derecho de Huelga que tienen los trabajadores al servicio del Estado, máxime cuando éstos se encarguen de prestar servicios públicos, porque cuando se paralizan servicios públicos esenciales para el desenvolvimiento de la colectividad acarrea un riesgo grave para la economía del país. Este es un problema que atañe no sólo a México, sino a la mayoría de los países de economía capitalista o mixta. Por ello, el Estado se cuida de esta circunstancia, dictando ordenamiento que de alguna manera respeten el Derecho de Huelga, pero que al mismo tiempo aseguren la prestación de los servicios públicos.

“La doctrina, tanto mexicana como extranjera, ha abordado este tema incontables ocasiones y en la realidad es frecuente encontrarse con grandes escollos debido a que, en las huelgas de los servicios públicos esenciales, chocan los intereses colectivos minoritarios de un grupo de trabajadores, con los intereses mayoritarios de toda la colectividad.”<sup>81</sup>

No debe olvidarse que la huelga de los Trabajadores al Servicio del Estado está reconocida por la Carta Magna como una garantía social fundamental,

---

<sup>81</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Op. cit. p. 319.

pero su aplicación puede conducir a la inmovilidad de la vida social e incluso, llegar a poner en peligro la existencia del Estado.

Constitucionalmente la huelga no se reconoció, ni pudo reconocerse como un vehículo que pudiera utilizarse para fines subversivos o para quebrantar el orden público y arrastrar a la nación a la anarquía, sino como un medio de defensa de los trabajadores con el objeto de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En la medida en que la huelga va más allá de los propósitos contemplados por el constituyente, deja de cumplir su finalidad lícita y se transforma en una acción socialmente ilícita, porque atenta contra la estructura de la sociedad.

“La huelga es el hecho que subordina el funcionamiento de un servicio público, esto es, la satisfacción de una necesidad colectiva a los intereses particulares de los agentes. Por respetables que sean esos intereses particulares, no pueden prevalecer sobre el interés general representado por el servicio público. El régimen del servicio público se fundamenta sobre la supremacía del interés general.”<sup>82</sup>

Con base en lo anterior, la solución sería unificar los derechos que tienen los trabajadores del apartado “A”, en materia de huelga, con los que rigen para los trabajadores del apartado “B” del artículo 123 constitucional, con sus respectivas limitantes, requisitos y procedencia, máxime cuando se trate de trabajadores que presten servicios públicos y en general para todos los trabajadores al servicio del Estado, deberán avisar con diez días de anticipación para la solución de sus conflictos.

Podemos concluir diciendo que los trabajadores en general pueden emplear el recurso de la huelga para exigir la firma y la revisión del contrato colectivo. Para los trabajadores al servicio del Estado no existe esta facultad.

---

<sup>82</sup> Ibidem. p. 320.

Los trabajadores en general gozan del derecho de huelga (aún cuando en la práctica, el goce de este derecho parece reducirse a la mera letra de la norma). En la Ley Federal del Trabajo existen siete supuestos para emplazar y estallar la huelga. Los trabajadores al servicio del Estado tienen un solo motivo para declarar la huelga a una dependencia: cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado "B" del artículo 123.

De manera general, por este concepto se entiende la violación de todos los derechos contenidos en el apartado mencionado. De manera sistemática, quiere decir momento tras momento, días tras día, semana tras semana, que es necesario que se unifiquen los criterios para la procedencia de la huelga tanto para los trabajadores del apartado "A" como para los trabajadores del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

Puede darse la suspensión ilegal de actividades en una, en varias o en todas las dependencias, pero eso no es huelga. Además, la autoridad tendría, en ese caso, contra los trabajadores, acciones de tipo laboral y de orden penal. Que las ejerza o se abstenga de hacerlo, es otra cosa. Pero tiene la facultad en las leyes y en las manos.

Finalmente, podemos decir que el trabajo del hombre es uno solo, posee una naturaleza única, que no puede variar en función de la finalidad a que se le destine; puede ser más o menos intenso o requerir mayores o menores conocimientos técnicos o universitarios o una especial capacitación profesional, pero es siempre energía humana que se presta a una persona o a una institución.

Para concluir podemos decir que la fracción X del artículo 123 constitucional apartado "B" deberá quedar de la siguiente manera:

**"Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes como lo establece la Constitución para todos los trabajadores en general. Los trabajadores al servicio del Estado podrán**

**hacer uso del derecho de huelga de acuerdo a los requisitos legales, de forma y de procedencia de la propia Constitución y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como lo establece su artículo 99 sin ser necesario que el trabajador al servicio del Estado para declarar la huelga a una dependencia demuestre la violación de manera general y sistemática de sus derechos.”**

En base a lo anterior podemos concluir que, para el caso de que los trabajadores al Servicio del Estado hagan un uso efectivo del derecho de huelga, deberá hacerse un replanteamiento tanto teórico como práctico al respecto, donde se especifiquen de manera clara los requisitos legales, de forma y de procedencia de la misma y, a cuál clase de los trabajadores al servicio del Estado les puede asistir el ejercicio de dicho derecho. De otra manera, de no llevarse a cabo, como en la actualidad se hace el ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores al servicio del Estado desde nuestro particular punto de vista, sería más conveniente que la ley de la materia no regulara tal derecho.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** De manera general, la huelga la podemos definir como la suspensión temporal de labores en una empresa, establecimiento o centro de trabajo, decretada por los trabajadores para presionar al patrón con el propósito de satisfacer un interés colectivo.

**SEGUNDA:** La huelga como institución jurídica forma parte de los llamados conflictos de trabajo y económicos, que constituyen un medio para lograr determinados objetivos sociales cuando se presentan dichos conflictos en las relaciones de trabajo.

**TERCERA:** Para nosotros, la huelga no debe verse como una actitud agresiva de un grupo de personas en contra de la sociedad, que suspenden sus actividades profesionales, sino como un fenómeno de entendimiento entre dos partes, el capital y el trabajo, donde cada uno lucha por sus fines para la protección de sus respectivos intereses.

**CUARTA:** La huelga para los Trabajadores al Servicio del Estado puede entenderse como la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que la ley señala.

**QUINTA:** En la actualidad, el ejercicio del Derecho de huelga entre los trabajadores burocráticos es una utopía que no se concreta e inclusive no hay ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que avale tal derecho.

**SEXTA:** El objetivo que debe buscar el ejercicio del Derecho de Huelga entre los trabajadores al servicio del Estado, en caso de materializarse, es que éste sea un instrumento de lucha para mejorar las condiciones de trabajo entre el patrón (Estado) y sus trabajadores sin alterar los derechos de los demás, con sus respectivos requisitos.

**SÉPTIMA:** Para que los trabajadores al servicio del Estado hagan uso efectivo de su derecho de huelga, debe hacerse un replanteamiento al respecto, donde se especifiquen los requisitos legales, de forma y de procedencia de la misma y, a qué tipo de trabajadores del Estado les puede asistir este derecho.

**OCTAVA:** De no llevarse a cabo el ejercicio del Derecho de huelga de manera efectiva por los trabajadores al servicio del Estado, más les valdría que la Ley de la materia no regulara dicho derecho, y la solución que proponemos sería unificar tales derechos con sus respectivas limitantes y requisitos.

**NOVENA:** Se deben unificar los apartados "A" y "B" del artículo 123 en materia de huelgas a efecto de salvaguardar el trabajo y proteger al trabajador en general y a los servidores del Estado en razón de que el trabajo como tal es uno sólo y las especialidades que de éste derivan deben mejorar tales condiciones, no empeorarlas.

**DÉCIMA:** Es urgente la creación, tanto en el fuero local como federal de Salas especiales que resuelvan, en exclusiva y con rapidez, los amparos interpuestos contra las resoluciones pronunciadas en materia de huelgas.

En consecuencia, será conveniente reformar la fracción X del apartado "B" del artículo 123 a fin, de que los trabajadores al servicio del Estado hagan efectivo su Derecho de huelga.

Para concluir podemos decir que la fracción X del artículo 123 constitucional apartado "B" deberá quedar de la siguiente manera:

**"los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes como lo establece la Constitución para todos los trabajadores en general. Los trabajadores al servicio del Estado podrán hacer uso del derecho de huelga de acuerdo a los requisitos legales, de forma y de procedencia de la propia Constitución y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como lo establece su artículo 99 sin ser**

**necesario que el trabajador al servicio del Estado para declarar la huelga a una dependencia demuestre la violación de manera general y sistemática de sus derechos."**

**BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Segunda edición, Porrúa, México, 2001.

BAILÓN VALDOVINOS, Rosalío. Despido, Rescisión y Cese. 4ª edición, Jus. Semper, México, 2000.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. La huelga. un análisis comparativo. Tercera edición, UNAM. La Gran Enciclopedia Mexicana. México, 1996.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. La Huelga. Un análisis comparativo. Cuarta edición, UNAM, La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1999.

BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo. Décima edición, Sista, México, 2000.

CABANELLAS, Guillermo. Tratado de Derecho Laboral. Tercera edición, Depalma, Argentina, 1990.

CANTON MOLLER, Miguel. Derecho Burocrático. Cuarta edición, Sista, México, 2001.

CASTORENA J., Jesús. Manual de Derecho Obrero Sustantivo. Tercera edición, Porrúa, México, 1983.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. 35 Lecciones de Derecho Laboral. Tercera edición, Trillas, México, 1998.

CLIMENT BELTRÁN, Juan. La Modernidad Laboral. Tercera edición, Trillas, México, 2001.

COUTURE, Eduardo. Algunas Nociones Fundamentales del Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición, Trad. de Rafael Caldera. Delma, Argentina, 1990.

DÁVALOS MORALES, José. Derecho del Trabajo I. Décima edición, Porrúa, México, 2000.

DÁVALOS MORALES, José. Derecho Colectivo y Derecho Procesal del Trabajo. Segunda edición, Porrúa, México, 2001.

DÁVALOS MORALES, José. Tópicos Laborales. Cuarta edición, Porrúa, México, 2000.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. T.II. Décima edición, Porrúa, México, 2000.

DE BUEN LOZANO, Néstor. Los Trabajadores de Banca y Crédito. Segunda edición, Porrúa, México, 1986.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. II. Décima edición, Porrúa, México, 2000.

GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo. Décima edición, Porrúa, México, 2000.

PIC, Paúl. Tratado de Legislación Industrial. Tercera edición, Trad. de Rosalío Baldovinos, Jus, México, 1990.

SÁNCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho del Trabajo. Segunda edición, UNAM, México, 1980.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Administrativo Mexicano del Trabajo. Tercera edición, Porrúa, México, 1990.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Sexta edición, Porrúa, México, 1990.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Tercera edición, Sista, México, 2004.

LEY DEL SEGURO SOCIAL. Cuarta edición. Alco, México, 2004.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Octogésima edición, Porrúa, México, 2004.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO. Cuarta edición, Jus Semper México, 2004.

Nueva Ley Federal del Trabajo. Comentada por Baltasar Cavazos Flores, y otros. Décima edición, Trillas, México, 1999.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario Marxista de Filosofía. Cuarta edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Diccionario de la Real Academia Española. Sexta edición, Porrúa, México, 2001.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. 10ª edición, Porrúa-UNAM, México, 2002.

6  
V. O. B.  
M. A. H.

