

LA HUELGA EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS, LOS SERVICIOS PÚBLICOS, LOS SERVICIOS ESENCIALES Y LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Porfirio MARQUET GUERRERO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Algunas consideraciones básicas sobre el derecho de huelga*. III. *El régimen laboral aplicable a las universidades públicas autónomas*. IV. *Los servicios públicos y los servicios esenciales*. V. *La huelga en el régimen jurídico-laboral de los trabajadores al servicio del Estado*. VI. *Consideraciones finales y conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Con gran satisfacción hemos recibido la cordial invitación de la doctora Patricia Kurczyn Villalobos, presidente de la Sociedad Mexicana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, e ilustre investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, para colaborar en el libro en homenaje al doctor Hugo Ítalo Morales Saldaña, uno de los más reconocidos laboralistas mexicanos de la actualidad.

Cabe señalar que el doctor Morales Saldaña es egresado de la Fa-

* Profesor definitivo por oposición de derecho individual del trabajo y derecho procesal del trabajo. Profesor de derecho de la seguridad social y director del Seminario de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad nacional Autónoma de México, pmarquetgfacder@hotmail.com.

cultad de Derecho de la UNAM, donde obtuvo el título de licenciado y el grado de doctor, ambos en derecho; es además especialista en derecho del trabajo *honoris causa* del Instituto de Especialización de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, doctor *honoris causa* de la Universidad de Ciencia y Tecnología de Ica, Perú y *magíster juris* de la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México. En su fructífera trayectoria académica y profesional destacan el haber sido jefe de la División de Estudios de Posgrado en Derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM, profesor de diversas asignaturas laborales en las universidades de Ciudad Victoria, Tamaulipas, Saltillo, Coahuila, Iberoamericana, Panamericana e Instituto de Especialización de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; miembro del Comité Técnico de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y del Consejo de Pensiones del Sistema del Ahorro para el Retiro; presidente de la Comisión de Derecho Laboral de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra); miembro permanente de la delegación mexicana ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT); lo que le ha permitido asistir cotidianamente a las sesiones de la conferencia general de la organización mencionada, es además autor de más de veinte obras de derecho del trabajo y de seguridad social, algunas utilizadas como obras de texto y otras de consulta obligada; así también, ha sido, y sigue siendo profesor definitivo de diversas asignaturas laborales en la facultad de derecho de la UNAM durante más de 45 años, en algunos de los cuales, tuvimos el privilegio de ser su alumno, en la licenciatura.

Por todo lo anterior, es un verdadero honor tener la oportunidad de participar en esta obra colectiva de homenaje en la que seleccionamos el tema que lleva por título el presente trabajo, en atención a la vinculación del homenajeado con la actividad académica en las materias laborales antes aludidas en diversas instituciones de educación superior durante casi medio siglo.

El planteamiento derivado del tema propuesto, implica en realidad abordar por lo menos cuatro temas distintos y luego relacionarlos entre sí; los cuales son: el derecho de huelga en general; el régimen jurídico-laboral aplicable a las universidades; el concepto y alcances de las expresiones servicios públicos y servicios esencia-

les; así como el régimen jurídico-laboral aplicable a los trabajadores al servicio del Estado; fundamentalmente el primero de los temas mencionados se relacionaría con cada uno de los tres siguientes, con el propósito de alcanzar conclusiones particulares.

Por otra parte, un análisis detallado y minucioso de cada tema, excedería los límites señalados para estas líneas, por lo que será necesario limitar los comentarios correspondientes a los aspectos fundamentales de cada.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES BÁSICAS SOBRE EL DERECHO DE HUELGA

El derecho de huelga constituye una de las tres instituciones fundamentales del derecho colectivo del trabajo, conjuntamente con los derechos de asociación sindical y el de contratación colectiva. Por otra parte, la huelga como tal, ha tenido una evolución histórica, cuyo conocimiento es indispensable para comprender el sentido y alcances de algunas disposiciones jurídicas vigentes, no solo en México, sino también en muchos otros países del mundo, en los cuales la evolución de esta figura jurídica, ha sido similar.

La llamada visión triangular del derecho colectivo del trabajo, ha sido expuesta en México, original y principalmente, por Mario de la Cueva,¹ quien a su vez, refiere a los especialistas laborales de algunos de los países europeos de mayor tradición en esta materia, como son Francia, Alemania e Italia; al respecto, refiere De La Cueva, que

...los maestros europeos reconocen que las instituciones del derecho colectivo del trabajo integran una unidad, una consecuencia natural de que fueron el resultado de la lucha obrera en defensa de la libertad, que posee dos dimensiones: el derecho a vivir como corporaciones humanas y el derecho a actuar para la realización de sus fines, esto es, la libertad sindical comprendió, desde un principio, la facultad de negociar colectivamente las condiciones de prestación de los trabajos, así como la posibilidad de utilizar los medios o ca-

¹ De La Cueva, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1979, p. 216, t. II.

menos convenientes o necesarios para obligar a los empresarios a aceptar la contratación colectiva en condiciones justas.

Según el propio De La Cueva, la escisión del derecho colectivo del trabajo, en tres instituciones que pudieran declararse independientes entre sí, de manera que podría suprimirse alguna de ellas, “...destruye la esencia del derecho colectivo del trabajo”, concretamente la eventual prohibición de la huelga, opina, “...nos regresaría al siglo pasado (se refiere al siglo XIX), cuando la celebración de un contrato colectivo dependía del sentido caritativo del empresario”.

El mismo autor menciona que esta tesis fue expuesta en el primer Coloquio sobre Libertad Sindical en América Latina, organizado por la Oficina Internacional del Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), celebrado del 6 al 14 de septiembre de 1976, en la ciudad de México; uno de los aspectos prácticos más importantes de sostener la tesis de la visión triangular del derecho colectivo del trabajo, radica en determinar los alcances al respecto del Convenio 87 de la OIT, sobre libertad sindical, ya que el mismo fue ratificado por México y, por lo tanto, fue incorporado a nuestro derecho vigente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6o. de la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior significa que dicho ordenamiento internacional resulta aplicable, no sólo al principio de libertad sindical, y por tanto del derecho de asociación sindical, sino también a las otras dos instituciones del derecho colectivo del trabajo: la negociación y convención colectiva y el derecho de huelga.

Por su parte, el doctor Néstor De Buen Lozano, otro de los autores ya clásicos del derecho del trabajo en México, sostiene que la huelga puede ser considerada como un fenómeno social.

Puede intentar, bien la mejoría, bien el cumplimiento de las condiciones de trabajo y en este 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.²

No podemos dejar de citar el punto de vista al respecto del doctor Baltasar Cavazos Flores, para quien el derecho de huelga es el medio más eficaz, mediante el cual, se puede persuadir al empleador, para que cumpla con sus obligaciones, pues “Es el derecho fundamental de la clase trabajadora, irrestricto e irrenunciable”.³

Por lo anterior, las autoridades del trabajo deben protegerlas para lograr el equilibrio entre los factores de producción; sin embargo, según el punto de vista del doctor Cavazos Flores, se corre el riesgo de que dicha protección sea exagerada,

...cuando se consienten peticiones que pueden acabar con las fuentes de trabajo, se provoca la inflación y la desconfianza en la inversión. De ahí la necesidad de una adecuada reglamentación de este derecho que permita a los trabajadores la satisfacción de sus anhelos, pero que también permita al empresario progresar, con justicia y libertad.⁴

Por lo que se refiere a la evolución de la huelga como fenómeno social, desde el punto de vista jurídico, los autores antes mencionados y otros más, coinciden en señalar que, en alguna época de la historia llegó a ser considerada como un delito sancionado por la legislación penal, citándose en el caso de México, lo dispuesto por el artículo 925, del Código Penal, de 1871; si bien, la interpretación de este precepto ha sido también materia de polémica, posteriormente, al derogarse los tipos delictivos de la legislación penal, el fenómeno huelga pasó a la categoría de los hechos jurídicos, tolerados por el Estado y por el orden jurídico, pero sin llegar a darle un reconocimiento explícito; más tarde, la huelga se convierte en un derecho y, por lo tanto, en un acto jurídico, cuando la legislación primero,

² De Buen Lozano, Néstor, *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1976, p. 729, t. II.

³ Cavazos Flores, Baltasar, *El nuevo derecho del trabajo mexicano*, México, Trillas, 1997, p. 478.

⁴ *Idem*.

y las constituciones después, la reconocieron expresamente, como sucede en la actualidad en muchos países del mundo.

Concretamente, en el derecho vigente en México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la reconoce expresamente en el artículo 123, ahora apartado A, en sus fracciones XVII y XVIII, que 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 factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital....

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo dedicó originalmente y en exclusiva, el título octavo a la reglamentación del derecho de huelga; y posteriormente, en las reformas de 1980, incorporó los principales aspectos procesales al capítulo XX, del título catorce, relativo al derecho procesal del trabajo como uno de los procedimientos laborales. Consideramos particularmente importante para efectos del reconocimiento explícito de la huelga como derecho y, por tanto, como acto jurídico, citar además de las ya mencionadas fracciones XVII y XVIII del artículo 123, apartado A, de la Constitución vigente, lo dispuesto por el artículo 4o., fracción II, en sus dos incisos de la Ley Federal del Trabajo, en los que se establece que se ofenden los derechos de la sociedad:

a) Cuando declarada una huelga en los términos que establece esta Ley, se trate de sustituir a los huelguistas en el trabajo que desempeñan, sin haberse resuelto el conflicto motivo de la huelga...

b) Cuando, declarada una huelga en iguales términos de licitud por la mayoría de los trabajadores de una empresa, la minoría pretenda reanudar las labores o siga trabajando.

Así como lo dispuesto por el artículo 449 de la propia ley laboral vigente, misma que señala:

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.

De lo anterior, se advierte que el Estado y el orden jurídico no sólo están obligados a respetar el ejercicio del derecho de huelga, sino también a proteger y garantizarlo, aún frente a terceros, en teoría, incluso con el apoyo de la fuerza pública si fuera necesario; ciertamente, como en diferentes criterios lo señalan los autores de derecho del trabajo, el derecho de huelga, para ser considerado como un auténtico acto jurídico, debe de cumplir con los requisitos de fondo, forma y mayoría, que la propia Ley Federal del Trabajo establece; de otro modo, corre el riesgo de ser considerado como un hecho jurídico sin la garantía y protección del Estado, y del propio orden jurídico; o, incluso cuando los huelguistas incurren en actos de violencia, la suspensión de actividades puede calificarse de ilícita, y las conductas de los trabajadores violentos pueden llegar ser calificadas como delictivas.

Todo lo antes referido, comprende lo que pretendemos exponer como aspectos generales del derecho de huelga; por ello, en las líneas posteriores abordaremos, específicamente, los temas particulares que son materia de la forma en la que la legislación mexicana regula el correcto ejercicio jurídico de este derecho.

III. EL RÉGIMEN LABORAL APLICABLE A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS

Este rubro requiere de algunas consideraciones preliminares y precisiones, antes de relacionarlo directamente con el ejercicio del derecho de huelga.

En efecto, esta temática requiere, al igual que otras, algunas consideraciones relativas a sus antecedentes, sin los cuales, la normatividad vigente no sería entendible; por ello, cabe señalar que al expedirse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, y con ella el artículo 123, se establecieron los principios fundamentales del derecho mexicano del trabajo, sin que se ocupara de manera específica de algunas relaciones laborales de

características particulares, como sería el caso de las instituciones de educación superior, entre otras. La situación, de la entonces, Universidad Nacional de México, era la de ser una dependencia del gobierno Federal, concretamente del Poder Ejecutivo, ya que, al margen de la expedición de la ley del 26 de mayo de 1910, por medio de la cual se instituyó a la Universidad Nacional de México, se discutía el grado de libertad que dicha institución debía tener respecto del gobierno Federal, lo cierto fue, que en el artículo 3o., se establecía que, “El Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes será el jefe de la Universidad; el gobierno de ésta quedará, además, a cargo de un Rector y un Consejo Universitario”.

Y agregándose en el artículo 4o., que “El Rector de la Universidad será nombrado por el Presidente de la República...”.

De tal manera que sus relaciones internas seguían la misma suerte que la de los servidores públicos federales, los cuales, en aquella época eran considerados como sujetos de una relación de naturaleza administrativa y no como trabajadores sujetos del artículo 123 constitucional.

En 1929, la Universidad Nacional de México obtiene, del Estado, un régimen de autonomía, que desde entonces la convierte en una entidad de características particulares, en los términos de su primera ley orgánica, que la definía como una “corporación pública dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios”; posteriormente, el Poder Legislativo Federal expidió nuevas leyes orgánicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, la última de las cuales, y que continúa vigente, data de 1945, la cual, considera a esa institución, como un “organismo público descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios”.

En la novena edición de la obra *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, de Mario De La Cueva, publicada en enero de 1984, algunos años después del fallecimiento del maestro, el licenciado Urbano Farías, quien se ocupó de la actualización de dicha obra, hasta su lamentable y prematuro deceso el 13 de agosto de 1996 a la edad de 49 años, incorporó al tomo primero de la obra citada, un nuevo capítulo (el LIII), en el que se ocupó precisamente del tema del “Trabajo en las universidades e instituciones de educación su-

terior autónomas por Ley”, refiriendo que, el propio Mario De La Cueva consideraba a la universidad como,

...una comunidad de cultura de hombres libres, en la que se busque y enseñe la verdad y en la que se preparen los estudiantes, los profesores y los investigadores a usar los conocimientos adquiridos en beneficio del hombre, de la familia, de la patria y de la humanidad, y a resolver los grandes problemas e interrogantes de su siglo.⁵

Por eso, para Mario De La Cueva, la normatividad relativa, particularmente a la Universidad Nacional Autónoma de México no contemplaba la existencia de relaciones de carácter laboral con sus miembros, sino, en todo caso, una especie de relación comunitaria.

Urbano Farías señala en su colaboración, que

...durante mucho tiempo, las universidades tuvieron una situación laboral imprecisa, que en gran medida se debió a la falta de definición del alcance de la autonomía que sus leyes de creación le habían otorgado. Así ocurrió que la declaración de autonomía se consideró incompatible con la consideración de trabajadores al servicio del Estado y por otro lado, resultaba difícil aplicar en general a las instituciones de cultura superior, disposiciones laborales que regulaban a empresas, principalmente de carácter mercantil o con fines lucrativos.⁶

Dicha imprecisión e indefinición jurídica propició que durante buena parte de los años setenta del siglo pasado, se suscitaran conflictos en torno a las actividades de la Universidad Nacional Autónoma de México, por lo que para resolver esta situación y después de un activo diálogo entre el gobierno Federal, con las autoridades universitarias y con las organizaciones de personal académico y administrativo que surgieron en esa época, se consideró conveniente en 1980, incorporar al artículo 3o. de la Constitución, particularmente a la entonces fracción VIII (actualmente VII), una fórmula jurídica que pretendía garantizar el ejercicio de la auto-

⁵ De La Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 597.

⁶ *Idem.*

nomía universitaria, y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatibles la autonomía y las finalidades de la educación superior, con los derechos laborales de los miembros del personal tanto académico como administrativo, lo cual derivó en el reconocimiento expreso de la naturaleza laboral de las relaciones entre las instituciones públicas de educación superior autónomas y quienes les prestan servicios, tanto de carácter académico como de naturaleza administrativa; el texto del precepto constitucional mencionado establece:

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 y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de 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 establezca 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, y....

Complementariamente y en cumplimiento a la normatividad constitucional antes referida, el Congreso de la Unión determinó adicionar a la ley laboral citada con un capítulo más dentro del título sexto, relativo a los trabajos especiales, destinado precisamente a regular esta temática, la cual quedó como el número XVII, comprendiendo los artículos 353-J al 353-U. Sin entrar al análisis o comentario respecto de los diversos aspectos que regula dicho capítulo,⁷ nos referiremos exclusivamente al que tiene relación directa con el ejercicio del derecho de huelga.

⁷ Marquet Guerrero, Porfirio, “La Universidad Nacional Autónoma de México y el derecho del trabajo. Reflexiones sobre un derecho del trabajo uni-

Sin embargo, es importante precisar, que el ámbito de aplicación, tanto de la norma constitucional, como legal, no se extiende indiscriminadamente a todas las instituciones de educación superior, sino sólo a aquellas que tengan un carácter público, es decir, que su creación provenga de un acto materialmente legislativo, y cuyos recursos económicos tengan un origen público, así como que, por medio de un acto legislativo también, que puede ser el mismo de su creación, o uno posterior, hayan sido dotadas de un régimen de autonomía.

Lo anterior significa que no quedarían comprendidas en este marco normativo las instituciones privadas, a quienes se aplican las normas laborales generales contenidas en la Ley Federal del Trabajo, ni tampoco aquellas que siendo públicas, no estén legalmente dotadas de autonomía, sino que dependen del Estado, ya sea Federal o de alguna de las entidades federativas, en cuyo caso, resultaría aplicable la legislación laboral correspondiente, ya sea la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, si se trata de una institución de carácter federal, o la legislación burocrática local respectiva, si se refiere a una institución de educación superior creada por una norma estatal, y que forme parte de la estructura orgánica del gobierno de una entidad federativa determinada, cuyo fundamento constitucional data apenas de las reformas de 1983 y 1987 a los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo; y 116, fracción VI, de la propia Constitución, en cuyos respectivos textos se establece:

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 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 por el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse

versitario”, *Temas de derecho del trabajo*, México, Secretaría de Gobernación, 2006, pp. 25-74.

dos o más de estos poderes en una sola persona o 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 normas siguientes:

VI. 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.

El contenido de cada legislación estatal, dependerá entonces de lo que determine su respectiva legislatura, pero dentro del marco de referencia del artículo 123, de la propia Constitución.

Hecha la precisión anterior, cabe señalar, que el capítulo XVII del título sexto de la Ley Federal del Trabajo sólo establece dos modalidades específicas para el ejercicio del derecho de huelga en el ámbito de las instituciones universitarias públicas y autónomas; una que se refiere al término de antelación mínimo del emplazamiento que se fija en 10 días, equiparándolo tácitamente a los casos de servicios públicos. El otro, relativo a la determinación de los trabajadores que deben continuar laborando aún en la etapa del suspensión de actividades, mejor conocido como estallamiento de la huelga, a efecto de preservar la buena marcha de una investigación o un experimento en curso; ambas modalidades están previstas en el artículo 353-R, de la Ley Federal del Trabajo que textualmente establece:

En el procedimiento de huelga el aviso para la suspensión de las labores deberá darse por lo menos con diez días de anticipación a la fecha señalada para suspender el trabajo.

Además de los casos previstos por el artículo 935, antes de la suspensión de los trabajos, las partes o en su defecto la Junta de Conciliación y Arbitraje, con audiencia de aquéllas, fijarán el número indispensable de trabajadores que deban continuar trabajando para que sigan ejecutándose las labores cuya suspensión pueda perjudicar irreparablemente la buena marcha de una investigación o un experimento en curso.

De lo antes expuesto, se advierte que el ejercicio del derecho de huelga en el ámbito de las instituciones comentadas, es práctica-

mente igual al de cualquier otro patrón, salvo que se les equipara a una empresa de servicios públicos, con lo cual estas instituciones no tienen ninguna ventaja significativa respecto de cualquier otro patrón; no obstante lo anterior, las instituciones ganaron en seguridad jurídica, ya que antes de 1980, cuando entraron en vigor estas disposiciones, no se reconocía con claridad ninguna normatividad específica aplicable, lo que permitía que algunos grupos de universitarios invocaran las denominadas por ellos mismos, huelgas constitucionales, término que se empleaba para pretender justificar la inaplicabilidad de cualquier norma legal expresa, lo que propiciaba el desorden e inseguridad jurídica.

Sin embargo, para algunos autores, particularmente nos referimos al profesor Baltasar Cavazos Flores, quien impartiera cátedra sobre las diversas asignaturas de derecho del trabajo, tanto en la facultad de derecho de la UNAM como en otras instituciones de educación superior estatales y autónomas, públicas y privadas durante más de cuatro décadas, autor de decenas de obras de texto y de consulta sobre la materia, consideraba que las huelgas en las universidades eran una verdadera traición. En efecto, en un estudio elaborado particularmente sobre este tema, el doctor Cavazos afirmaba que “...el derecho de huelga es la garantía de un Estado democrático, ya que en los países totalitarios dicho derecho no existe y el Estado repudia las huelgas y las sofoca”; decía también que “...resulta indispensable aclarar que el abuso del derecho de huelga conduce, irremisiblemente a la anarquía y al libertinaje”, que “...es conveniente precisar que en un país capitalista, o *cuasi*-capitalista, como el nuestro, el derecho de huelga es el derecho supremo de la clase trabajadora”; pero también señalaba que “...el derecho de huelga es un derecho sumamente relativo que mucho ha variado tanto en el tiempo como en el espacio”, por lo que, como su punto de vista personal manifestó: “...nos pronunciamos a favor del derecho de huelga, pero sólo en los casos de verdadera intransigencia patronal, en última instancia y después de haber agotado todas las posibilidades conciliatorias”, calificando a la huelga como “...un mal necesario”.⁸

⁸ Cavazos Flores, Baltasar, *Las huelgas en las universidades. Una traición*, México, Trillas, 1991, pp. 15 y ss.

Específicamente en relación con la huelga en las universidades, el doctor Cavazos Flores expresaba que,

En la práctica, las huelgas que se han planteado en contra de las universidades son más bien de tipo político que de naturaleza económica. Las autoridades del trabajo nunca han resuelto huelga alguna, ya que las partes en conflicto, tarde o temprano, finalmente llegan a un convenio por el cual se da por terminado el derecho de huelga, con grandes perjuicios, muchos de ellos irreversibles, para los propios trabajadores, para la universidad y, sobre todo, para los estudiantes que en ocasiones han tenido más días de holganza que de clases, lo que necesariamente redundará en una pésima preparación académica.

Por lo que, considerando

...que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que sería la autoridad competente para conocer sobre esta clase de conflictos, jamás ha resuelto una huelga universitaria, pensamos que resulta inaplazable crear un Tribunal Universitario de Conciliación y Arbitraje que se encargue de la conciliación y, en su caso, de la resolución de los problemas universitarios sin necesidad de que previamente se suspendan las labores y clases.

Este tribunal que estaría integrado en forma plural “...por los representantes de todos los segmentos universitarios: de estudiantes, de trabajadores de todas clases y de maestros”, proponiendo que tuviera facultades para conciliar, mediar y arbitrar.⁹

Como puede advertirse, la problemática expuesta por el doctor Cavazos coincide con las principales inquietudes de otros laboristas y universitarios, y su propuesta en el fondo se identifica con el denominado arbitraje obligatorio, que en el pasado ha sido tema de polémicas irresolubles. En términos esencialmente prácticos, el principal motivo de preocupación de los universitarios en relación al ejercicio del derecho de huelga y sus efectos se refiere al tiempo en el que se suspenden las actividades académicas, principal-

⁹ *Ibidem*, pp. 20 y 21.

mente las docentes, ya que ese tiempo difícilmente se “recupera”; y cuando la suspensión es prolongada, esa pérdida de tiempo es irrecuperable, en especial para las nuevas generaciones de estudiantes que tienen que esperar a que se solucione el conflicto para continuar sus estudios universitarios, y con ello su proceso de formación académica y profesional.

Las soluciones adoptadas en la Ley Federal del Trabajo al incorporarse en 1980 el capítulo XVII al título sexto, históricamente han demostrado ser efectivas, ya que se establecieron las labores de conservación y preservación de las investigaciones y experimentos en curso en el artículo 353-R, que evitan daños irreparables en esta faceta de la actividad académica universitaria; por otra parte, la voluntad política de los sujetos de las relaciones laborales universitarias se ha manifestado positivamente en la mayor parte de los conflictos posteriores a la mencionada reforma, de tal suerte que han sido pocos los conflictos en los que se ha llegado a la suspensión de labores.

La idea del doctor Cavazos, respecto del Tribunal Universitario de Conciliación y Arbitraje, en cierta forma está contemplado en los artículos 353-S y 353-T de la Ley Federal del Trabajo, en los que se establece que funcionarán juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje en las que estén representadas cada una de las instituciones públicas autónomas de educación superior, así como cada uno de los gremios que participan en el trabajo universitario: los académicos y los administrativos de cada institución, sin que en este caso se dé intervención al sector estudiantil que no tiene participación directa en las relaciones laborales.

Podemos concluir que, sin perjuicio de que, como toda normatividad, la aplicable al trabajo universitario es perfectible, hasta ahora ha funcionado relativamente bien y ha permitido que nuestras universidades y demás instituciones públicas y autónomas de educación superior funcionen razonablemente bien, de tal manera que los problemas que actualmente se debaten se ubican mayormente en temas de seguridad social, en especial en lo relativo al retiro, que en cuestiones esencialmente laborales.

IV. LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS SERVICIOS ESENCIALES

El análisis del concepto de servicios públicos y el de servicios esenciales, correspondería al ámbito del derecho administrativo y, en consecuencia, saldría de los límites de estas líneas; sin embargo, la idea sería la de referirlo a la relación de este concepto con el derecho del trabajo y más específicamente con el ejercicio del derecho de huelga.

Respecto de estos conceptos, el doctor José Dávalos Morales comenta que,

Generalmente se tiende a identificar servicios públicos y servicios esenciales o se confunde el ejercicio de la huelga en los servicios esenciales con la huelga de los funcionarios públicos. Sin embargo, no podemos dejar de lado el hecho de que el Estado primero dejó de concentrar los *cometidos esenciales del Estado*, para asumir actividades que eran reservadas a los particulares, mientras que en diversos regímenes, la empresa privada asumió o reasumió actividades de alto interés y esencialidad. El resultado de esto es que no todos los servicios brindados por el Estado son esenciales, en tanto que pueden serlo algunos de los proporcionados por las empresas privadas.¹⁰

Por lo anterior, concluye que “...es muy difícil distinguir el ejercicio de la función pública y de la función privada para los efectos de la aplicación del derecho de huelga, es difícil tender una línea divisoria entre uno y otro”.¹¹

El doctor Dávalos apunta acertadamente, apoyándose en criterios de la Organización Internacional del Trabajo, particularmente del Comité de Libertad Sindical, qué servicios públicos son los que proporcionan los órganos de poder público, en tanto que los servicios esenciales, son aquéllos cuya interrupción podrían poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en todo o en parte de

¹⁰ Dávalos Morales, José, “La huelga en los servicios esenciales”, *Temas de derecho del trabajo*, México, Secretaría de Gobernación, 2006, p. 16.

¹¹ *Idem*.

la población, no importando en este caso, que esos servicios sean prestados por instituciones públicas o privadas.¹²

En el derecho mexicano del trabajo vigente no hay mención expresa de los servicios esenciales, pero sí, el de servicios públicos en el artículo 123, apartado A, fracción XVIII, de la Constitución, que en su parte conducente dice: “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”.

Asimismo, en la Ley Federal del Trabajo se hace mención de esta idea en el artículo 920, fracción III, establece:

El aviso para la suspensión de las labores deberá darse por lo menos, con seis días de anticipación a la fecha señalada para suspender el trabajo y con diez días de anticipación cuando se trate de servicios públicos, observándose las disposiciones legales de esta Ley. El término se contará a partir del día y hora en que el patrón quede notificado.

En concreto, es el artículo 925 de la misma ley laboral el que indica que para los efectos del capítulo del procedimiento de huelga,

...se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación, cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio.

De la lectura de las disposiciones anteriores, se advierte que, al margen de considerar la conveniencia de revisar los criterios que permitan precisar la diferencia específica entre servicios públicos y servicios esenciales, el trato diferencial de cualquiera de los conceptos anteriores respecto de los demás casos, considerados como

¹² *Ibidem*, pp. 16 y 17.

generales es muy relativo, pues la diferencia entre seis o diez días de antelación del emplazamiento respecto de la fecha de suspensión de las labores, coloquialmente conocida como el estallamiento de la huelga, no representa una ventaja importante para la empresa que es emplazada con una antelación ligeramente mayor; en todo caso lo que habría que analizar, es la conveniencia de establecer otras modalidades al ejercicio del derecho de huelga, tratándose de servicios públicos, así como, si cabe diferenciar entre servicios públicos y servicios esenciales, a efecto de que se les diera un tratamiento jurídico diferente, particularmente se trataría de modalidades que implicaran que algunas actividades específicas no fueran suspendidas una vez estallada formalmente la huelga, o bien que se determinara un número de trabajadores que tendría que continuar laborando aún en el periodo antes aludido.

El trato que se da a este tema en otras legislaciones, particularmente en España y en algunos países de América Latina, es relativamente similar; en la obra colectiva denominada *La huelga en Iberoamérica*, coordinada por el tratadista peruano Mario Pasco Cosmópolis, se encuentran algunas precisiones específicas, de las cuales se comentan ejemplificativamente las siguientes:

En España, Alfredo Montoya Melgar señala el artículo 28.2 de la Constitución, que reconoce el derecho de huelga, impone el respeto de los servicios esenciales de la comunidad, y precisa que

...tales servicios son aquellos necesarios para garantizar la efectividad de derechos fundamentales y bienes protegidos constitucionalmente, que se consideran prioritarios respecto del derecho de huelga. El derecho de huelga y esos otros derechos constitucionales se enfrentan, imponiéndose una coordinación entre ellos que evite la pura y simple anulación de un derecho por otro.

Dicho de otro modo, la huelga no puede suprimir esos servicios esenciales, pero tampoco los servicios esenciales pueden llegar a bloquear radicalmente la posibilidad de huelga.¹³

¹³ Montoya Melgar, Alfredo, “La huelga en España”, en Pasco Cosmópolis, Mario (coord.), *La huelga en Iberoamérica*, Lima, Aele, 1996, p. 112.

En España, corresponde a la autoridad gubernativa fijar, con carácter genérico, los servicios que la huelga ha de respetar, en tanto que la adscripción de concretos trabajadores al desempeño de esos servicios es función que compete al empresario, “...que no tiene en su decisión otro límite que el impuesto por la prohibición de actuar arbitrariamente”;¹⁴ no obstante lo anterior, el propio Montoya Melgar, afirma que la vigente regulación del régimen de los servicios esenciales adolece de inconcreción y “da pie a prácticas administrativas viciosas y permite una confusa situación de dualidad jurisdiccional”; sin embargo, estima que el proyecto de Ley Orgánica de Huelga que se intentó expedir en 1993, hubiera solucionado menos problemas de los que creaba.¹⁵

Mario E. Ackerman señala: “...la única regulación real del ejercicio del derecho de huelga en Argentina es la dictada para los servicios esenciales para la comunidad”, agregando que, “...el criterio adoptado no ha sido el de prohibir la huelga en los servicios esenciales sino el de reglamentar su ejercicio”.¹⁶ Refiere este autor, en relación a este asunto, que el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 2184/90, el 17 de octubre de 1990, en el que se establecieron como elementos e instrumentos principales: la definición de un ámbito de aplicación, la exigencia de un aviso previo, el consecuente agotamiento de una instancia conciliatoria y la garantía de servicios mínimos, que se complementan con sanciones y otras medidas para el supuesto de incumplimiento de las obligaciones que se imponen a las partes.

Es interesante mencionar el ámbito de aplicación que establece el decreto citado: genéricamente aquellos cuya interrupción total o parcial pueda poner en peligro la vida, la salud, la libertad o la seguridad de parte de la población o de las personas y, en particular, los servicios sanitarios y hospitalarios; el transporte público; la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica, gas y otros combustibles; los servicios de telecomunicaciones; la

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Ackerman, Mario E., “La huelga en Argentina”, en Pasco Cosmópolis, Mario (coord.), *La huelga en Iberoamérica*, Lima, Aele, 1996.

educación primaria, secundaria, terciaria y universitaria; la administración de justicia, a requerimiento de la Corte Suprema de Justicia; así como, en general, todos aquellos en los que la extensión, duración u oportunidad de la interrupción del servicio o actividad pudiera poner en peligro la vida, salud, libertad o seguridad de toda la comunidad o de parte de ella, mediante calificación por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En el mismo decreto, se establece el deber de mantener una cuota de actividad con la finalidad de satisfacer las necesidades esenciales de las que la sociedad no debe quedar privada, las cuales pueden ser determinadas por convenio colectivo o durante el preaviso, en el entendido de que, a falta de acuerdo o discrepancia de la autoridad con lo convenido por las partes, la modalidad de la prestación de los servicios mínimos es establecida por la propia autoridad laboral. Los trabajadores en particular son designados por el empleador.

Finalmente, si la huelga se efectúa sin respetar la prestación de los servicios mínimos convenidos o establecidos por la autoridad laboral, ésta someterá el conflicto a arbitraje obligatorio.¹⁷

La reglamentación del tema en comento en otros países de Iberoamérica es similar, ya que, de una manera u otra, generalmente se establece la obligación de un aviso previo y la consecuente oportunidad conciliatoria; el señalamiento de trabajadores que deben continuar laborando aun durante el período de suspensión de labores o estallamiento de la huelga; así como en algunos casos, el establecimiento de un arbitraje obligatorio.

V. LA HUELGA EN EL RÉGIMEN JURÍDICO-LABORAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En México este régimen está contenido constitucionalmente en el apartado B, del artículo 123; y legalmente, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: en particular, en materia del derecho de huelga, la fracción X, de la citada disposición constitucional establece en su parte conducente que los trabajadores podrán:

¹⁷ *Ibidem*, p. 23.

...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.

De la sola lectura de la disposición constitucional citada, se advierten varias conclusiones específicas: la primera consiste en el reconocimiento expreso del derecho de huelga a favor de los trabajadores al servicio del Estado, lo que se desprende de la expresión "... Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga"; la segunda se traduce en la implícita reglamentación que habría de establecer la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual deriva de las disposiciones del apartado B en su conjunto, por lo que el poder revisor de la Constitución dejó que fuera el legislador ordinario el que determinara los requisitos de procedencia para que la huelga, en este ámbito de aplicación, pudiera ser considerada como acto jurídico y consecuentemente, materia de respeto, protección y garantía del Estado y del orden jurídico; la tercera establece la posibilidad de que, la huelga en este ámbito de acción, pueda limitarse a una, o se extienda a varias dependencias de los poderes públicos; finalmente la cuarta establece requisitos de fondo que se traducen en causales específicas y limitativas a la hipótesis de que "...se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra", es decir, los propios derechos laborales fundamentales individuales, colectivos y de seguridad social, hipótesis en sí misma de muy difícil realización, lo cual explica que en la práctica, en más de cuatro décadas no se haya producido una huelga de trabajadores al servicio del Estado, sujetos al apartado constitucional que se comenta, independientemente de los requisitos adicionales, fundamentalmente de carácter formal que agrega la ley reglamentaria ya citada.

Por su parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se ocupa de la huelga en sus artículos 92 al 109, en los cuales se establecen requisitos y condiciones adicionales a los que se desprenden exclusivamente del texto constitucional; dichos requisitos y condiciones son esencialmente los siguientes:

- 1) Se establece como requisito previo, que se emita una declaración de huelga por las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada. Este requisito está previsto por los artículos 93 y 99, fracción II, de la ley en comentario.
- 2) Se señala también como condición previa, que los trabajadores presenten al presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, antes de suspender las labores, su pliego de peticiones con la copia del acta de la asamblea en que se haya acordado declarar la huelga.
- 3) El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje decidirá si la huelga es legal o ilegal, según establece el artículo 101 de la ley antes citada.
- 4) Que transcurra un plazo de 10 días, entre la presentación del pliego y la suspensión de labores, sin que se hubiese llegado a un entendimiento entre las partes.
- 5) Independientemente de lo anterior y en el supuesto de que el tribunal haya resuelto que la huelga es legal,

...fijará el número de trabajadores que los huelguistas estarán obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones, la conservación de las instalaciones o signifique un peligro para la salud pública. (Según determina el artículo 109 de la propia ley que se comenta).

- 6) Que la huelga se limite al mero acto de la suspensión del trabajo.

La propia Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado determina las sanciones en caso de incumplimiento de alguno de los requisitos o condiciones antes referidos, las cuales pueden consistir en emitir una prevención, si la declaratoria se califica de ilegal; el cese de los huelguistas si calificada la ilegalidad se suspenden las labores; o bien, si las labores se suspenden antes de los diez días del emplazamiento, se requerirá a los trabajadores huelguistas para que reanuden labores en un plazo de 24 horas. Lo anterior está previsto en los artículos 104, 105 y 103, respectivamente.

Como puede observarse, la normatividad que rige el ejercicio del derecho de huelga para los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, tanto por lo que se refiere a los aspectos sustantivos como a los de carácter procesal, hace prácticamente inviable que pueda ejercerse este derecho, si bien en teoría no es imposible.

VI. CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

Primera. En la actualidad, la generalidad de los países reconocen a la huelga como un derecho, el cual está incorporado a las constituciones nacionales. Se le considera por tanto, como un acto jurídico respetado, protegido y garantizado por el Estado y por el orden jurídico, en la medida en que se ejerce dentro de los lineamientos, requisitos, condiciones y procedimientos que la normatividad respectiva establece.

Segunda. La generalidad de los países también acotan el ejercicio del derecho de huelga al sujetarlo, precisamente, a requisitos, condiciones y procedimientos, sin cuyo cumplimiento genera la aplicación de sanciones, lo que conlleva la calificación de los movimientos de huelga como inexistentes, ilícitos, ilegales o improcedentes, calificaciones que implican el requerimiento a los trabajadores para que no suspendan las labores, o para que las reanuden en su caso, así como también en algunos casos, se traduce en disoluciones inmediatas de las relaciones de trabajo, especialmente cuando los huelguistas ejercen actos violentos en contra de las personas o las propiedades.

Tercera. Un número creciente de países se refieren al concepto de servicios esenciales para la comunidad, determinando que su disfrute constituye un derecho constitucional de los miembros de la comunidad, de tal forma que los movimientos de huelga no deben afectarlos porque se vulneran derechos de terceros, o se afecta la estabilidad misma del Estado. Puede mencionarse el caso de Argentina, España y Uruguay, que con diversos matices se ocupan de este concepto. Sería conveniente que nuestra normatividad lo incorporara, específicamente en la fracción XVIII, del apartado A, del artículo 123 constitucional, a efecto de evitar cualquier con-

troversia de inconstitucionalidad, suponiendo que el concepto se incorporara a nivel legal, haciendo referencia específica a la Ley Federal del Trabajo.

Cuarta. Respecto de la situación de las universidades y demás instituciones públicas de educación superior dotadas de autonomía, sería conveniente asimilar o equiparar a la educación en general, así como en particular a la primaria, secundaria, bachillerato y educación superior, como un derecho esencial para la comunidad, en especial tratándose de los países llamados subdesarrollados, en vías de desarrollo, o emergentes, según el enfoque que se pretenda dar, ya que la interrupción de los procesos educativos en estos países, genera retrasos irremediables en su desarrollo, lo cual afecta su competitividad internacional en el mundo ahora globalizado.

Quinta. Sería conveniente también, generalizar los plazos mayores entre la fecha de emplazamiento de las huelgas y las de suspensión de actividades o *estallamiento de la huelga*, a efecto de favorecer las soluciones conciliatorias, únicas que eviten resentimientos sociales posteriores.

Sexta. Es importante también, precisar la normatividad que permita que al estallar las huelgas, la autoridad laboral respectiva pueda designar a los trabajadores que deban continuar laborando, lo que en el caso de las instituciones educativas en comento, comprendería a las actividades docentes y eventualmente a las de investigación, cuando se corra el riesgo de afectar la continuidad de un experimento en curso. Habría que analizar la situación de las actividades relacionadas con la difusión de la cultura y con las tareas administrativas.

Séptima Sería conveniente analizar cuidadosamente la posibilidad de incorporar mecanismos de arbitraje o jurisdicción obligatoria, para el supuesto de que la duración de la suspensión de las labores no protegidas en los términos de la conclusión anterior, se prolongaran por un tiempo tal, que amenazaran con afectar de manera importante e irreparable las responsabilidades de estas instituciones.

Octava. En el caso del régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado en México, las disposiciones, tanto del artículo 123, apartado B, fracción X, como de la Ley Federal de los Tra-

bajadores al Servicio del Estado, reglamentaria de aquél, hace que el ejercicio del derecho de huelga sea prácticamente inviable; sin embargo, sería interesante analizar algunos de los aspectos reglamentarios que pudieran considerarse para otros escenarios laborales, específicamente nos referimos al pronunciamiento previo de la mayoría de los trabajadores susceptibles de ser afectados por la huelga, así como a la determinación del pronunciamiento de una mayoría especial, como la que establece el artículo 99, fracción II, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que establece como requisito que la decisión de suspender las labores cuente con el apoyo de las dos terceras partes de los trabajadores de la dependencia afectada; lo anterior, independientemente, y sin perjuicio de lo expresado en la conclusión anterior.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Mario E., “La huelga en Argentina”, en Pasco Cosmópolis, Mario (coord.), *La huelga en Iberoamérica*, Lima, Aele, 1996.
- BUEN LOZANO, Néstor De, *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1976, t. II.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar, *El nuevo derecho del trabajo mexicano*, México, Trillas, 1997.
- , *Las huelgas en las universidades, una traición*, México, Trillas, 1991.
- CUEVA, Mario De La, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1979, t. I.
- DÁVALOS MORALES, José, “La huelga en los servicios esenciales”, *Temas de derecho del trabajo*, México, Secretaría de Gobernación, 2006.
- FARIAS, Urbano, “Trabajo en las instituciones de educación superior autónomas por Ley”, en De La Cueva, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1979, t. I.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio, “La Universidad Nacional Autónoma de México y el derecho del trabajo. Reflexiones sobre un de-

recho del trabajo universitario”, *Temas de derecho del trabajo*, México, Secretaría de Gobernación, 2006.

MONTOYA MELGAR, Alfredo, “La huelga en España”, en Pasco Cosmópolis, Mario (coord.), *La huelga en Iberoamérica*, Lima, AeIe, 1996.