

CAPÍTULO II EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE HUELGA

1. *En cuatro países europeos: Alemania Occidental, Francia, Gran Bretaña e Italia*

Alemania Occidental

Parte del año 1731 el inicio de la legislación en materia de ejercicio de la huelga en los estados alemanes. La primera reglamentación de que se tiene noticia es la Ordenanza sobre las Corporaciones del Imperio, que estableció la prohibición de los paros colectivos. La influencia del liberalismo consolidó tal prohibición y fue por ello que se estimó la huelga como un delito, situación que subsistió inclusive durante la vigencia del Código Industrial Prusiano de 1845, el cual impidió toda forma de asociación sindical.²²

Se considera al Estado de Sajonia como el pionero de un nuevo orden laboral, al haber quitado a la huelga su carácter de delito. Posteriormente, el Código Industrial de Alemania del Norte (de fecha 21 de junio de 1869) reconoció la libertad de asociación (artículos 152 y 153), aunque al mismo tiempo admitió la libertad patronal para despedir obreros. Sin embargo, al permitirse la asociación profesional con el objeto de que los trabajadores pudieran obtener de los empleadores mejores condiciones de trabajo y salarios más favorables (aun cuando dicha facultad tuvo corta duración, ya que Guillermo I prohibió en 1878 los sindicatos y restauró las sanciones contra la huelga), se dio un enorme paso en las relaciones laborales de la Alemania moderna, ya que años más tarde y antes de finalizar el siglo XIX se restauró la legislación de 1969 en el denominado *Texto Único de las Le-*

yes del Imperio y con ello la libertad de asociación y la huelga.

Al aproximarse la Primera Guerra Mundial ambas instituciones sufrieron algunas limitaciones y al desencadenarse el movimiento armado volvieron a desaparecer de hecho, que no de derecho, pues aunque en contadas ocasiones se permitió a los trabajadores su unión para la defensa de intereses comunes y se admitieron varias huelgas, más de carácter político que de índole reivindicatoria. Al ser promulgada la Constitución de Weimar en 1919 se recogió de nueva cuenta el principio de asociación profesional (artículo 459), pero sin hacerse ninguna referencia a la huelga, a la que se estimó, conforme al concepto europeo, como simple expresión de voluntad susceptible de limitación a través de las leyes ordinarias.

La implantación del régimen nacional-socialista retornó al tratamiento de la huelga como delito. La Ley Nacional de Ordenación del Trabajo puesta en vigor el año de 1934, facultó al Estado como único órgano para imponer las condiciones de trabajo, creándose los tribunales del trabajo, pero con personal de absoluta confianza del gobierno. Esta legislación quedó derogada en 1945, fecha desde la cual ha quedado reconocido en forma definitiva el derecho de huelga, con el carácter de derecho público subjetivo y han sido declarados ilegales todos aquellos actos que puedan evitarlo o restringirlo (artículo 18 de la Constitución de Berlín). A pesar de todo no existe aún una regulación legislativa detallada de los conflictos laborales: la ley fundamental de Bonn reconoce el derecho de libre asociación, pero no acepta en forma explícita el derecho de huelga; la ley de 9 de enero de 1972 únicamente hace referencia a los medios de acción directa a los cuales pueden acudir los trabajadores para el reconocimiento de sus derechos, y la ley de 19 de marzo de 1974 presupone, no lo afirma, que la incorporación de la Carta Social Europea al derecho alemán, en la que sí se reconoce el derecho de huelga, pueda tener alguna aplicación tratándose de la abstención al trabajo. La legislación por lo tanto no es precisa al respecto; más bien han sido los convenios colectivos los que han impuesto reglas para evitar las disputas abiertas entre el capital y el trabajo, pues contienen tal variedad de mecanismos conciliatorios que, justo es decirlo, sólo en muy contadas ocasiones se ha llegado a la huelga.

Francia

Para los trabajadores franceses no ha sido fácil el reconocimiento de la huelga como un derecho, pues fue hasta la instauración de la

Cuarta República cuando ha tenido lugar. Un breve repaso por la evolución francesa del derecho del trabajo nos permitirá aclarar esta afirmación. Seguimos en esta parte las ideas de Lyon Caen, uno de los autores que mejor han estudiado el desarrollo histórico de la huelga. Distingue cuatro etapas: ²³

Primera. Aquella en que se consideró la huelga como delito (1789-1864), que parte de la Ley Chapelier, la cual prohibió toda forma de organización de los trabajadores y empresarios, y que se extiende hasta 1810, año en el que se promulgó el Código Penal, en cuyas disposiciones se consideró como delito cualquier coalición. Fue hasta 1849 que se reconoció en la Constitución la libertad y derecho a la asociación aunque la vigencia del mismo resultó efímera, ya que al año siguiente fue suprimido su ejercicio y se mantuvo en vigor la prohibición de integrar grupos sociales. En 1864, con el objeto de crearse una imagen favorable entre los trabajadores, Napoleón III permitió su agrupamiento y les otorgó algunas garantías para sus actividades sindicales.

Segunda. El autor la hace partir de la promulgación de la Ley Olivier de 25 de mayo de 1864, por la cual quedó abrogado en definitiva el delito de coalición. Se permitió entonces la suspensión del trabajo como libertad irrestricta de los trabajadores; comprende el más largo periodo de vigencia, desde ese año hasta el de 1940. En esta etapa se obtuvieron las grandes reivindicaciones obreras y fue posible la integración de la Confederación General de Trabajadores, organización que obtuvo durante el gobierno de Leon Blum (1936) la facultad de plantear numerosas huelgas, que al final indujeron a la administración política a implantar como obligatorios los procedimientos de conciliación y arbitraje, con el fin de evitar mayores perjuicios a la industria frente al peligroso desbordamiento sindical que se suscitó.

Tercera. Al presentarse la Segunda Guerra Mundial se retornó a la consideración de la huelga como delito y por esta razón se estableció en el artículo 5º de la Carta del Trabajo, promulgada por el gobierno de Vichy, que cualquier controversia surgida en las relaciones obrero-patronales debía resolverse en el seno de los organismos jurisdiccionales creados con tal finalidad. Este orden jurídico quedó derogado al ser liberada Francia por las tropas aliadas, renaciendo las libertades ya conquistadas por los trabajadores adquiriendo una nueva fuerza las organizaciones laborales con el apoyo oficial.

Cuarta. Finalizada en 1945 la contienda bélica, al celebrarse las primeras elecciones de la posguerra, la nueva Constitución (1946) ad-

mitió el ejercicio del derecho de huelga — en el artículo 32 — como un derecho público de carácter social, prohibiéndose toda sanción penal o del orden civil. La Constitución de la Quinta República (1958) ha establecido, además, en beneficio del trabajo el derecho de huelga como un derecho humano fundamental y como garantía necesaria para los trabajadores en su lucha para lograr un orden económico y social más justo.

Gran Bretaña

Respecto a este país debemos tener presente que el cuadro normativo institucional que conforma las relaciones industriales, con predominio de los jueces (*common law*) frente a la regulación del poder legislativo (*statute law*), se presenta en época muy posterior a la que de ordinario se piensa, pues es a partir del *Trade Union Act* o sea la Ley de Asociaciones Sindicales del año 1871 cuando se inicia el movimiento legislativo inglés para excluir de toda sanción penal:

Los actos cometidos en ocasión o en previsión de un conflicto de trabajo. . . permitiéndose la actuación de piquetes de huelga pacíficos, ya que para el gobierno conservador la existencia de la huelga era algo que no podía desconocerse en una sociedad dividida en clases sociales; un mal necesario que debiera soportarse lo mejor posible.²⁴

A esta circunstancia se debe que durante la Primera Guerra Mundial tanto los trabajadores como los patrones hayan adoptado en forma voluntaria un tratamiento moderado respecto de los conflictos que se presentaron, en atención a considerar superiores a los propios intereses los generales de la nación. Con posterioridad a la guerra y en previsión de un desbordamiento sindical, el gobierno suprimió lo que llamó *huelgas políticas* y limitó en forma tal la suspensión del trabajo que ello se tradujo en un efectivo límite al derecho de huelga, lo que trajo grave inconformidad por parte de los trabajadores. Tal conducta obligó al régimen británico a buscar de nueva cuenta su colaboración al iniciarse la Segunda Guerra Mundial, solicitándoles evitar en lo posible situaciones conflictivas, pero ni en estas circunstancias se reconoció la huelga como un derecho de la clase trabajadora.

El libre ejercicio de la huelga apenas se apuntó el año de 1968 con la resolución dictada por un tribunal británico, que permitió la huel-

ga siempre y cuando en los estatutos de las organizaciones sindicales se indicara quiénes eran los representantes legitimados para iniciar un conflicto colectivo o una huelga; pero se trató de un resolución independiente y aislada que no tuvo eco en otros tribunales. Por lo contrario, se facultó a las autoridades para suspender un estado de huelga hasta por sesenta días, si afecta a un número importante de trabajadores, respecto de quienes se presume no han podido expresar libremente su voluntad. En consecuencia, podemos concluir, como ya lo habíamos apuntado, que en Inglaterra no existe reconocimiento expreso del derecho de huelga sino que se considera a ésta como una libertad civil de cada trabajador.

Italia

Ha sido Piero Calamandrei el autor a quien se debe la clasificación de las etapas por las que la huelga ha pasado en este país.²⁵ Para él la etapa histórica se inicia durante el año de 1810 con la aplicación del Código Penal francés a los territorios ocupados por las tropas napoleónicas. Hasta la reunificación de las provincias italianas fue abandonada esta legislación aplicándose en su lugar y en todo el territorio, excepción hecha de la región toscana, el Código Penal Sardo (1859) que admitía la huelga realizada con motivo válido sin especificar éste. El Código de Toscana también reconoció en dicha época el carácter lícito de la huelga, impidiendo con ello que fuesen aplicadas sanciones penales a los trabajadores que la llevaban a efecto y considerando su ejercicio como una libertad sindical.

El Código Penal Italiano de 1890 suprimió el delito de coalición y aceptó la licitud de la huelga en cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo, pero excluyó las huelgas por solidaridad y estableció sanciones en contra de las personas que ejercieran violencia o amenazas contra la libertad individual de trabajo. Mantuvo asimismo la consideración delictiva de la huelga tratándose de los funcionarios y empleados públicos, tratamiento que extendió la ley de 22 de abril de 1905 a los trabajadores ferrocarrileros y a los trabajadores de los Servicios de transporte público (ley de 5 de julio de 1907).

Durante la Primera Guerra Mundial se mantuvieron estas disposiciones restrictivas en el ramo industrial para permitir el desarrollo económico y el sostenimiento de los gastos públicos. En el año de 1919 por real decreto se estableció la conciliación una vez concluida la

contienda bélica, para evitar el empleo de fórmulas directas de presión por el sector patronal, pero tales provisiones sociales desaparecieron al instaurarse el régimen fascista, que reprimió el movimiento laboral italiano y dio nuevamente a la huelga el carácter de delito. El retorno de los sindicatos y la lucha obrera se fija en 1944, habiendo instituido la Constitución de 1948 lo que se denomina *huelga-derecho* o sea la abstención al trabajo sin represión de ninguna naturaleza tanto en el campo penal como en el civil.

2. La huelga en los Estados Unidos de América

Puede decirse que el desenvolvimiento de las asociaciones profesionales y la huelga se presentaron en este país más como consecuencias de hecho que jurídicas. En efecto, la *Sedition Act* (1797) promulgada después de la independencia, prohibió la organización de los trabajadores por peligrosa para el orden social, pero en lógica contradicción, las agrupaciones clandestinas proliferaron a lo largo del resto del siglo XVIII y durante la mitad del XIX, ya que en la historia se registran varias y frecuentes suspensiones del trabajo en múltiples industrias.

Los investigadores de este fenómeno sólo se lo explican como resultado de:

Motivaciones fundamentalmente políticas y debido a la incidencia del *common law*. . . cuya evolución estuvo marcada por el devenir de los acontecimientos sociales, económicos y políticos, que durante más de ciento cincuenta años fueron estructurando el crecimiento y desarrollo de la que más tarde sería conocida como una gran potencia mundial.²⁶

Quizás fuera éste el motivo de que salvo algunas disposiciones aisladas puestas en práctica para prohibir los sindicatos y la huelga, o para permitir su organización con bastantes limitaciones, no se encuentre un reconocimiento expreso de ellas sino hasta la *Clayton Act* de 15 de octubre de 1914, que admitió su existencia formal y legisló a nivel federal sobre la formación de asociaciones profesionales, aceptando al mismo tiempo el derecho de huelga siempre que la suspensión del trabajo sea llevada a cabo en forma pacífica.

Este reconocimiento quedó ratificado en la *National Industry Recovery Act* promulgada el 16 de junio de 1933 en plena etapa del *new deal* de Franklin D. Roosevelt. Dos años más tarde, el 5 de julio de

1935 se promulgó la ley *National Relations Act* que sustituyó a la anterior y otorgó plenitud jurídica a dichas instituciones. Puede decirse que de dichos años a esta fecha sólo aparece un breve periodo limitativo de tales derechos, durante la participación de los Estados Unidos de América en la Segunda Guerra Mundial en los años de 1941 a 1945, ya que entonces se facultó al presidente para proceder a la militarización de la industria básica cuyo mantenimiento fuese necesario de manera ininterrumpida, debido a presiones fabriles que se presentaron, lo cual permitió al Estado intervenir varias de las fábricas que se vieron amagadas por algún paro. A partir de 1946 creemos que es en este país en donde mayor número de huelgas se han registrado: 4650 en sólo dos años (1976-1977) que han afectado a más de cinco millones de trabajadores con pérdida de ciento veinte millones de jornadas de trabajo.²⁷

3. *Situación particular de España*

El doctor Manuel Alonso García es, en nuestro concepto, quien mejor ha tratado el problema en este país, y nada mejor que seguir su obra, como lo hemos hecho con otras partes de su importante estudio.²⁸ Para él la evolución de este derecho es de manufactura reciente y arranca de la orientación que en 1936 se dio al régimen político español, ya que fue entonces cuando se consideraron como delitos los conflictos colectivos de trabajo. Las relaciones obrero-patronales se admitieron desde un punto de vista formal hasta la ley de 24 de abril de 1958, ampliada mediante decreto de 20 de septiembre de 1962 y en la cual se distinguió entre conflicto colectivo laboral y conflicto colectivo político, sin existir referencia expresa a huelgas.

El anterior decreto fue sustituido por el decreto 1376/70 de fecha 22 de mayo de 1970, que si bien resultó menos doctrinal fue más formalista en sus disposiciones, pues tendió a regular el procedimiento laboral y dejó sin resolver el problema del reconocimiento o negociación del derecho de huelga. Hasta el Decreto-ley 5/75 promulgado el 22 de mayo de 1975 aparece la separación de los conflictos colectivos de trabajo y se coloca a la huelga dentro de una categoría independiente de aquellas situaciones que alteran la marcha normal de las relaciones laborales, facultándose al Estado para calificar su procedencia o improcedencia. El avance que se aprecia estuvo en la admisión de su posibilidad para proteger determinadas condiciones de trabajo o en apoyo de algunos movimientos por solidaridad.

La regulación de la huelga tiene lugar hasta el Real-decreto-ley 17/77 de 4 de marzo de 1977, vigente en el momento actual, que basa en orientaciones que habremos de examinar después, el ejercicio de este derecho, siendo conveniente anticipar que se halla pendiente su reglamentación en el que por ahora se ha denominado *Proyecto de Ley sobre Estatuto de los Trabajadores* en el que se ha apuntado el derecho de los trabajadores a suspender el trabajo como arma de presión para la solución de conflictos colectivos, como consecuencia de los principios de libertad sindical y huelga contenidos en la Constitución de 1978.

4. América Latina

No podríamos extendernos a la totalidad de nuestros países porque el objetivo primordial de este análisis ha sido solamente establecer el tratamiento de los problemas fundamentales de la huelga en diversas legislaciones. Haremos referencia a algunas disposiciones importantes en las secciones posteriores, y en cuanto a la evolución del derecho de huelga nos concretaremos por ahora a la siguiente información:

En Argentina, con motivo de los primeros movimientos de huelga que se presentaron el año de 1904 en las provincias de Tucumán y Rosano, se proyectó una reglamentación inicial que se debe haber abandonado ya que después no se registraron otros movimientos importantes. En el año de 1912 el gobierno reglamentó algunos aspectos laborales, pero con el propósito de impedir los choques entre grupos de trabajadores, porque la huelga estimada desde años antes como un derecho individual del trabajador, era permitida; pero como se solicitaran con frecuencia por parte de los patrones, otros trabajadores que pusieran en marcha la negociación a la que se había declarado la huelga, resultó necesario reglamentar en este aspecto la relación obrero-patronal para evitar el encuentro que se suscitaba entre huelguistas y nuevos trabajadores.

En el año de 1939 se aceptó como huelga-derecho el abandono voluntario del trabajador siempre que lo ejerciera una tercera parte de los obreros empleados en una empresa y que se hubiese seguido antes un forzado procedimiento conciliatorio. La Ley 21877 del 21 de agosto de 1944 otorgó acción a la Secretaría del Trabajo para intervenir de oficio en los conflictos colectivos que tuvieran cierta gravedad o que pudieran causar perjuicios sociales y permitió la suspensión del trabajo en aquellas empresas cuyas actividades no afectasen la marcha normal de la vida social. La huelga como "derecho de la clase traba-

jadora y como derecho indiscutible de los pueblos libres” según sostiene el Decreto-ley 879 no se admitió sino hasta 1957, y aun cuando su texto no ha sido derogado, disposiciones posteriores, calificadas de emergentes, han cortado en Argentina la eficacia de los movimientos de huelga, al haberse establecido en la ley 8946 de 1962 que determinados conflictos de trabajo pueden llegar a constituir delitos contra la seguridad del Estado o ponen en peligro las relaciones internacionales, debido a la influencia creciente de las empresas trasnacionales, cuya protección se ha echado a costas el gobierno.²⁹

Es hasta el año de 1946, como consecuencia de los compromisos firmados en el Acta de Chapultepec, que en la Constitución de la República de Brasil, promulgada el 18 de septiembre de ese año, se consigna el reconocimiento de la huelga como un derecho de los trabajadores. Sólo que, como el principio únicamente fue expresado pero no reglamentado, las huelgas que se suscitaron fueron interrumpidas con mucha frecuencia y la policía interrumpió el cierre de las empresas. La Ley 4330 de 1° de junio de 1964 consideró legítima la suspensión temporal de las labores de una negociación cuando una asamblea sindical representativa de una categoría profesional exige la mejoría de sus condiciones de trabajo o se manifiesta en contra de la violación de cualquier relación laboral ya existente y consignada en los contratos colectivos. Para ello habrán de llenarse determinados requisitos y fuera de estos antecedentes poco se conoce en relación al reconocimiento legal de la huelga.³⁰

En Colombia la ley número 78 del año 1919 reglamentó por primera vez el derecho de huelga, pero sujeto al reconocimiento, por parte de las autoridades que debían intervenir cuando aquélla se prolongara o cuando afectara intereses de otros sectores de la producción nacional. La Constitución y la Ley Sexta del año 1945 consagraron el principio de la huelga legal que ya ha quedado reglamentado en el Código de Trabajo de 1° de enero de 1951.

Las primeras huelgas en la República de Chile tuvieron lugar en los años de 1905 a 1907 cuando los trabajadores de las minas de carbón y de salitre, así como los de transportes públicos y los que realizaban obras portuarias, procedieron no solamente a suspender el trabajo, sino a realizar lo que en este país se conoce con el nombre de *tomas* o sea el apoderamiento de las industrias y en algunos casos la destrucción de la maquinaria. Como la huelga no estaba permitida estos movimientos fueron reprimidos en forma sangrienta y en varias empresas el ejército permaneció por largo tiempo vigilando los centros de trabajo.

Por otra parte, las primeras disposiciones laborales surgieron hasta los años de 1916 a 1918, pero en materia de vivienda, descanso semanal, accidentes y la formación de un Caja de Retiro y Previsión Social. El 8 de septiembre de 1924 se promulgaron las llamadas *Siete Leyes* sobre seguro obligatorio en caso de enfermedad, invalidez o vejez; el pago de indemnización por accidentes de trabajo; la organización sindical; la regulación del trabajo de empleados particulares; la formación de sociedades cooperativas y el establecimiento de los primeros tribunales de conciliación y arbitraje; sin haberse reglamentado la huelga a la que ni siquiera se le reconoció como facultad de los trabajadores para negarse a realizar labores como medida protectora de sus intereses colectivos. Esta reglamentación se ha dado hasta el Código de Trabajo (artículo 627 y siguientes) en el que tampoco se define la huelga como ya hemos dicho y únicamente se reconoce el recurso en caso de fracasar las instancias conciliatorias que deben proceder a toda declaración para abstenerse de trabajar.

En la República de Uruguay fue el eximio escritor y jurista José Enrique Rodó, cuando fungía como presidente de la Comisión Legisladora del Trabajo en el Congreso de su país el año de 1908, quien redactó las primeras leyes laborales sin hacer ninguna referencia a la huelga que no era reconocida legalmente ya que se le consideraba como delito contra la libertad de trabajo y de las personas. Con el transcurso de los años se dictaron disposiciones aisladas en relación con la jornada de ocho horas (1914); el descanso semanal (1920); la protección al trabajo de la mujer (1918); el pago de jubilaciones (1919) y salarios (1922). En la Constitución de 1934 se reconoció el trabajo como instrumento para lograr la reforma social y se dio al trabajador trato como miembro de la comunidad laboral; siendo en este documento en donde ya fue permitida la huelga bajo determinadas condiciones, como institución derivada del progreso social y no como consecuencia del progreso económico, conforme se asentó en la declaración de principios que precedieron a dicho reconocimiento. La regulación del derecho de huelga es de tiempo reciente, parte de la Ley 13720 de fecha 16 de diciembre de 1968, mediante la cual se creó una Comisión de Productividad de Precios e Ingresos para contrarrestar los factores inflacionarios y formular categorías uniformes de actividades, al igual que fijar, a través de los llamados Consejos de Salarios, las remuneraciones mínimas y máximas de todos los trabajadores. Esta Comisión se ha encargado de analizar en todos los casos la imposición o violación de las condiciones de trabajo y los flujos del

salario, por lo que de acuerdo con la citada ley 13720 debe intervenir previamente cuando se presente un amago de huelga en una negociación, concediéndosele un periodo de siete días para buscar arreglos conciliatorios que impidan estalle el movimiento.³¹

Finalmente en Venezuela los primeros problemas colectivos no fueron propiamente de suspensión del trabajo, sino paros parciales, que dieron origen a lo que se conoce como Ley del Servicio Personal, que aprobó el Estado de Zulia con el propósito de proteger el salario y establecer el descanso dominical, ya que éstas fueron las causas de tales intentos de huelga. El derecho a la huelga aparece hasta la Ley del Trabajo de 1936 en la que se hizo el reconocimiento expreso de los derechos de asociación, de contratación colectiva y suspensión legal del trabajo, al que se consideró como un acto concertado de un grupo de trabajadores. El principio se confirmó en la Constitución de 1961 en cuyo artículo 92 se expresa que los trabajadores tienen derecho a la huelga, pero dentro de las condiciones que fija la legislación respectiva.