

# LA HUELGA EN EL PERU

DAVID LOVATON PALACIOS  
Miembro del Area Laboral del Instituto  
de Defensa Legal

## 1. ANTECEDENTES

Desde 1913 se han venido promulgando dispositivos que directa e indirectamente se refieren a la huelga y éstos siempre han tenido un carácter prohibitivo y restrictivo; ello puede verificarse en más de 50 dispositivos dados hasta la fecha sobre todo por el Poder Ejecutivo.

Así por ejemplo, el primer dispositivo legal sobre la huelga, el Decreto Supremo del 24 de enero de 1913, tuvo como objetivo intimidar a los trabajadores, impedir y controlar las huelgas al establecer por ejemplo, que la decisión de los trabajadores de ir a la huelga debía renovarse cada cuatro días, y la obligación de depositar en la policía una nómina de los huelguistas con sus respectivos domicilios. Era evidente pues la intención represiva de estos requisitos que ponían una espada de Damócles sobre los trabajadores.

Igualmente, el Decreto Supremo del 12 de Mayo de 1920 bajo el pretexto de asegurar el carácter pacífico de las huelgas, estableció una lista de delitos en que podían incurrir los huelguistas.

Toda la normativa posterior tendrá también el mismo carácter.

Ello demuestra claramente que el tratamiento que se ha dado a la huelga por el derecho en el Perú ha sido esencialmente contrario a su ejercicio en el ámbito de la legalidad; es decir, ha estado orientado a expulsar las huelgas de las fronteras que garantizan el uso de un derecho. Nunca pues, ha habido una actitud de reconocimiento o garantía sino más bien, de negación o limitación de la huelga, tanto desde el Estado como del empresariado privado.

### La Constitución de 1979

En esta actitud del ordenamiento jurídico ante la huelga, la Constitución de 1979 significa un quiebre con la situación preexistente, es decir, el ordenamiento jurídico, a su más alto nivel, pasa de la restricción o prohibición de la huelga al reconocimiento de ésta como un derecho de los trabajadores. De esta manera, gran parte de la normatividad preexistente pasa a una situación de inconstitucionalidad y es válido sostener que, por ser la huelga un derecho constitucional

de aplicación inmediata (1), dicha normatividad se inaplica y se prefiere lo preceptuado en la Constitución.

## 2. EL TRATAMIENTO ACTUAL DE LA HUELGA

Sin embargo, a pesar de la vigencia formal de la Constitución de 1979, todavía se sigue aplicando dicha normatividad preconstitucional, generando por lo tanto que el ordenamiento jurídico en general siga manteniendo una actitud restrictiva y prohibitiva frente a la huelga. Este marco normativo descrito ha sido complementado, con el mismo fin limitativo, por determinados mecanismos generados e implementados desde el Estado con el propósito de asegurar la ilegalidad de las huelgas.

Entre estos mecanismos pueden mencionarse la actitud permanente y sistemática del Poder Ejecutivo de intervenir directamente en la declaración de la ilegalidad de las huelgas, recurriendo así a la dación de distintos tipos de normas:

- Decretos Supremos ilegalizando determinadas huelgas, por considerar que ellas afectan servicios públicos o esenciales, o que constituyen desacato, sabotaje o un plan subversivo por el tipo de finalidad extra laboral.
- Dispositivos de diferentes rangos, declarando el estado de emergencia en actividades económicas y autorizando a los empleadores a despedir a quienes recurrieran a la huelga.
- Normas de carácter general, prohibiendo toda paralización, al amparo del estado de emergencia.

### La conducta de la Autoridad de Trabajo y su evolución.

Sin embargo, el mecanismo por excelencia utilizado por

(1) MONTOYA MELGAR, Alfredo.



el Poder Ejecutivo para este fin, ha sido el procedimiento mediante el cual la Autoridad de Trabajo declara improcedente e ilegal toda huelga en el Perú.

Efectivamente, desde mediados de 1975 la Autoridad de Trabajo comenzó a declarar en primer lugar la improcedencia del plazo de huelga que se le cursaba y posteriormente en base a esta declaración, la ilegalidad de la huelga misma. Luego el procedimiento se irá acortando: La Autoridad de Trabajo ya no esperará la Resolución final de declaración de improcedencia del plazo de huelga sino que comenzará a declarar ilegal la huelga desde el mismo momento en que ésta se produce. En la actualidad, la Autoridad de Trabajo declara a la vez en una misma Resolución la improcedencia del plazo e ilegalidad de la huelga en caso de producirse; de esta manera, ha reducido al máximo el tiempo que le toma declarar la ilegalidad de toda huelga, recortando ostensiblemente la llamada "legalidad" conquistada por los trabajadores.

#### **La legalidad conquistada por los trabajadores.**

En efecto, a pesar de toda esta legalidad en contra, los trabaja-

dores han podido arrancar un lapso en el cual pueden desarrollar la huelga "legalmente", que es el lapso que transcurre entre la presentación del plazo de huelga y la resolución final. Como se verá, todos los esfuerzos de los trabajadores se concentran tan sólo en demorar al máximo la declaración de ilegalidad de la misma.

#### **El procedimiento del plazo de huelga**

Este procedimiento que se sigue ante la Autoridad de Trabajo no está normado y la Autoridad de Trabajo aplica discutiblemente las normas referidas a las instancias administrativas, al procedimiento de denuncia, y los requisitos contemplados en el D.S. 017 de 1962. Como ya se dijo, este procedimiento puede ser fulminante en su tramitación y en un lapso de 5 ó 6 días puede salir la resolución final declarando ilegal la huelga, con lo cual se da la posibilidad al empleador a partir de ese momento, de computar 3 días de ausencias injustificadas y proceder a despedir a los huelguistas al amparo del art. 5 inc. g) de la ley de estabilidad laboral.

#### **El razonamiento para declarar ilegal toda huelga**

Ahora bien, ¿Cuál es el razonamiento de la Autoridad de Trabajo para declarar improcedente el plazo e ilegal toda huelga en el Perú?

- Si el plazo de huelga es comunicado antes de haberse iniciado alguno de los procedimientos de reclamación laboral contemplados en la ley, será declarado improcedente pues dichos procedimientos deben iniciarse previamente antes de recurrir a la huelga.
- Si el plazo de huelga se cursa durante la tramitación de algunos de estos procedimientos (negociación colectiva, denuncia, etc.), también será declarado improcedente, pues en este caso la Autoridad considera que la solución del conflicto por los canales legales todavía está pendiente y no cabe ningún tipo de presión.
- Si el plazo de huelga se comunica después de terminado un procedimiento, la Autoridad de Trabajo también lo declarará improcedente, pues considera que el conflicto ya ha sido resuelto y que no cabe ir en contra de una resolución final, pudiéndose incurrir incluso en desacato.

Así el plazo de huelga se curse o la huelga se efectivice antes, durante o después de la tramitación de estos procedimientos administrativos, siempre serán declarados improcedentes o ilegales. De esta manera la concepción del derecho de huelga que maneja la Autoridad de Trabajo hace que los procedimientos contemplados legalmente para las reclamaciones laborales, no permitan en ningún momento el ejercicio legítimo del derecho de huelga.

Es evidente pues que la evolución del procedimiento del plazo de huelga así como los criterios utilizados por la Autoridad de Trabajo para declarar improce-

dente dicho plazo y la ilegalidad de la huelga, siguen respondiendo a la misma lógica preconstitucional: prohibir o restringir toda huelga.

### **La huelga y la negociación colectiva.**

Igualmente, en el procedimiento de negociación colectiva, los trabajadores han visto recortado el lapso en el cual podían ejercer "legalmente" el derecho de huelga. Así es, en 1986 el Poder Ejecutivo introdujo reformas en el procedimiento de negociación que significaron principalmente desaparecer en la práctica la etapa de junta de conciliación ya que se dispuso que bastaba que una de las partes no concurriese a la primera reunión para que esta etapa se diera por fracasada; es decir, se eliminó precisamente la etapa en la que los trabajadores solían ejercer presión con la huelga.

Incluso los proyectos de ley, tanto del Gobierno de Belaúnde para normar la huelga como en el

el Gobierno de García para normar las relaciones colectivas, tenían la misma lógica: En el primero sólo se permitía la huelga terminado el trato directo y hasta antes de la resolución, mientras que en el segundo si bien se permite la huelga desde la etapa del trato directo hasta antes de la resolución, se faculta a cualquiera de las partes para dar por fracasada, en cualquier momento, la etapa de trato directo que, en un supuesto de huelga, definitivamente va a ser el empleador, el cual buscará en todo momento acortar el lapso de ejercicio "legal" de la huelga.

### **3. A MANERA DE CONCLUSION**

Luego de este breve análisis del tratamiento de la huelga en el Perú podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- Persiste una actitud estatal de prohibición o restricción del ejercicio legítimo de la huelga en el Perú.

- Que a pesar de las prohibiciones o restricciones los trabajadores han seguido recurriendo a la huelga, por lo que es iluso pensar que prohibiéndolas van a frenar el ejercicio de este derecho.
- Que todos los intentos legislativos de regular este derecho, se han inscrito dentro de esta actitud restrictiva.

### **BIBLIOGRAFIA**

1. DELGADO, Angel y SANTISTEBAN, Jorge. La huelga en el Perú, CEDYS, Lima, 1980.
2. DE LA JARA, Ernesto. Derecho de huelga en el Perú: dos modelos normativos en debate, IDL-TAREA, Lima, 1986.
3. MONTOYA MELGAR, Alfredo. La protección constitucional de los Derechos Laborales. En: Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.