

# HUELGA: MODALIDADES, REQUISITOS Y ANÁLISIS EN LA JURISPRUDENCIA

POR: SERGIO SALGUERO AGUILAR<sup>1</sup>

## I. MODALIDAD REGULAR DE HUELGA Y REQUISITOS LEGALES PARA SU EJERCICIO

### 1.1 Tratamiento Legal

La regulación legal con respecto a las relaciones colectivas de trabajo en el Perú se encuentran establecidas en el D.S. N° 010-2003-TR (Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo) y el D.S. N° 011-92-TR (Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo). El primer decreto regula el derecho a la huelga en los artículos de 72 al 86, y el segundo decreto en los artículos 62 al 73.

Para nuestra legislación la huelga es la suspensión del trabajo que tiene que ser acordada mayoritariamente entre los trabajadores, de manera voluntaria y pacífica. Esta medida se hace efectiva (en los hechos) con el abandono del centro de trabajo (72 TUO).

Como se señaló, para el Perú, la única modalidad regular de huelga es aquella que se realiza con abandono del centro de trabajo, no estando amparadas las modalidades irregulares, tales como paralización intempestiva, paralización de zonas o secciones neurálgicas de la empresa, trabajo a desgano, a ritmo lento o a reglamento, reducción deliberada del rendimiento o cualquier paralización en la que los trabajadores permanezcan en el centro de trabajo y la obstrucción del ingreso al centro de trabajo (81 TUO).

Adicionalmente al abandono del centro de trabajo, se debe cumplir para su regular ejercicio con requisitos adicionales como son: tener por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores; que la decisión de huelga sea adoptada en la forma que expresamente determinen los estatutos del sindicato y que representen la voluntad mayoritaria de los trabajadores afiliados; que el acta de la asamblea esté refrendada por notario; que la decisión de huelga sea comunicada al empleador y a la Autoridad de Trabajo por lo menos con cinco días útiles de

---

<sup>1</sup> Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

anticipación o con diez días tratándose de servicios públicos esenciales, acompañando una copia del acta de votación; y que la negociación colectiva no haya sido sometida a arbitraje, entre otros detalles.

Con respecto a la legalidad de la huelga, se ha señalado que ésta se debe ejercitar con observación a los servicios públicos esenciales, siendo estos: a) Los sanitarios y de salubridad; b) Los de limpieza y saneamiento; c) Los de electricidad, agua y desagüe, gas y combustible; d) Los de sepelio, y los de inhumaciones y necropsias; e) Los de establecimientos penales; f) Los de comunicaciones y telecomunicaciones; g) Los de transporte; h) Los de naturaleza estratégica o que se vinculen con la defensa o seguridad nacional; i) Los de administración de justicia por declaración de la Corte Suprema de Justicia de la República; y, j) Otros que sean determinados por Ley(82 TUO).

Dentro de los límites para la adopción de la medida de huelga, la Constitución señala que se encuentran excluidos del goce de libertad sindical y del derecho de huelga, los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (artículo 42) y los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público (artículo 153).

## **1.2 Tratamiento Jurisprudencial**

El TC ha señalado sobre la huelga que *“(…) los trabajadores se encuentran facultados para desligarse de manera temporal de sus obligaciones jurídico-contractuales, a efectos de lograr la obtención de algún tipo de mejora por parte de sus empleadores, en relación a ciertas condiciones socioeconómicas o laborales. La huelga no tiene una finalidad en sí misma, sino que es un medio para la realización de determinados fines ligados a las expectativas e intereses de los trabajadores, y se ejerce cuando se ha agotado previamente la negociación directa con el empleador”* (FJ 12 del STC 02211-2009-PA/TC).

En este sentido, en el expediente 008-2005-PI/TC, se ha señalado que *“Por huelga debe entenderse, entonces, al abandono temporal con suspensión colectiva de las actividades laborales, la cual, dentro de determinadas condiciones, se encuentra amparada por la ley”*. En esta sentencia se señala que en el ejercicio del derecho de huelga, aparte de tener que realizarse con “abandono del centro de trabajo”, debe ser temporal y llevada a cabo de

manera colectiva. Es decir, la modalidad legal debe respetar los parámetros añadidos por el TC al Decreto Supremo que la regula.

En el artículo 395 del proyecto de la Ley General de Trabajo, el cual se encuentra en los Proyectos de Ley Nos. 67/2006-CR, 128/2006-CR, 271/2006-CR, 378/2006-CR, 610/2006-PE, 815/2006-CR, 831/2006-CR y 837/2006-CR, se menciona que la *“Huelga es la abstención colectiva en el cumplimiento de las obligaciones que emanan del contrato de trabajo, acordada en forma democrática y mayoritaria y ejercitada en forma pacífica por los trabajadores, con abandono del centro de trabajo, en defensa de los derechos e intereses profesionales de los trabajadores en ella comprendidos. (...)”*. Como se aprecia, este proyecto también considera como huelga regular aquella que se realiza con abandono del centro de trabajo.

La OIT no regula una definición de huelga que nos pueda hacer concluir sobre las modalidades que este organismo acepta como regulares o permitidos, sin embargo, el Comité de Libertad sindical ha señalado en el fundamento 496 que *“En cuanto a las modalidades del derecho de huelga denegado a los trabajadores (huelga de brazos caídos, huelgas de celo, trabajo ritmo lento, ocupación de la empresa o del centro de trabajo), el Comité consideró que tales limitaciones sólo se justificarían en los casos en que la huelga dejase de ser pacífica”*; y en el fundamento 397 señaló que *“Al examinar alegatos según los cuales las modalidades irregulares de huelga, tales como la paralización intempestiva, trabajo a desgano, a reglamento, etc., no están amparados por la legislación, el Comité ha considerado que tales limitaciones sólo se justificarían en los casos en que la huelga dejase de ser pacífica”*. Es decir, que la Comisión ha considerado que no deberían existir limitaciones en las formas de ejercicio de huelga, pudiendo darse ésta expresarse o ejercerse en diversas modalidades, y que sólo podría hablarse o considerarse ilegal a un ejercicio de huelga, de cualquier modalidad, cuando ésta no se llegara a ejercer de manera pacífica.

## **II. MATERIALIZACIÓN DE LA HUELGA EN EL PERU Y SU PROBLEMÁTICA EN CIERTOS SECTORES**

### **2.1 EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA EN LOS SERVICIOS ESENCIALES**

#### **2.1.1 CONCEPTO DE SERVICIOS ESENCIALES**

La huelga no es un derecho absoluto. Ningún derecho lo es. Su ejercicio, para ser socialmente legítimo, debe respetar y garantizar ciertos derechos fundamentales: la vida, la salud, la seguridad, la tranquilidad ciudadanas. La acción directa debe desenvolverse dentro de un curso que no invada esos derechos, vale decir, que garantice que los servicios que la ciudadanía recibe no se interrumpan del todo a pesar de la paralización que pudiera parcialmente afectarlos. Tales servicios fundamentales para el cuerpo social son conocidos genéricamente como servicios públicos esenciales<sup>2</sup>.

Los servicios esenciales, son aquellos indispensables para brindar el servicio normal a una determinada colectividad, evitando el peligro o graves riesgos a los integrantes de la comunidad en los casos de paralización o de huelga. Se determina la obligación de prever la no interrupción de los servicios públicos esenciales, para lo que es necesario la permanencia del personal indispensable para impedir su interrupción total y asegurar la continuidad de las actividades que así lo exijan los servicios públicos esenciales. Cuando se trate de servicios públicos esenciales, las empresas que prestan servicios públicos esenciales a fin de impedir su interrupción total y asegurar la continuidad de las actividades que así lo exijan, anualmente, durante el primer trimestre, se encuentran obligadas a comunicar a sus trabajadores u organización sindical que los representa y a la autoridad de trabajo, lo siguiente:

El número y ocupación de sus trabajadores necesarios para el mantenimiento de los servicios, los horarios y turnos que deban cumplir, la periodicidad en que deben producirse los respectivos reemplazos, la organización sindical proporcionará la nómina respectiva cuando se produzca la huelga. Es decir “la precisión de la identidad de los trabajadores que deben de realizar dichas labores al materializarse la huelga”<sup>3</sup>.

Para el autor Ojeda Avilés, servicios esenciales son “aquellos sin cuyo funcionamiento colapsa la sociedad inmediatamente: el abastecimiento de víveres, el suministro de energía, la protección vital de las personas, las comunicaciones. Se trata de actividades comprendidas bajo las

---

<sup>2</sup>PASCO COSMÓPOLIS, Mario, 1996, La Huelga en Iberoamérica, Lima: Editores Aele, pág. 222.

<sup>3</sup> DIAZ AROCO, Teófila T, 2009, Derecho Colectivo de Trabajo, Segunda Edición, Lima: Editores Grijley, pág. 544.

denominaciones de “servicios de reconocida e inaplazable necesidad” o “actividades de interés vital”<sup>4</sup>.

En el caso que la huelga afecte servicios públicos esenciales, es decir aquellos cuya paralización ponga en peligro la seguridad de las personas o bienes, los trabajadores en conflicto deberán garantizar la permanencia del personal indispensable con el fin de interrumpir la suspensión integral de laborales<sup>5</sup>.

### **2.1.2 DETERMINACIÓN DE LOS SERVICIOS ESENCIALES**

Un primer aspecto a tratar sobre las formas de determinación de los servicios esenciales, o como lo denominan algunos autores, el problema procedimental, es el referido a la oportunidad de la determinación. Existen dos posibilidades, la primera es determinar apriorísticamente los servicios esenciales y la segunda, es calificarlos con ocasión del conflicto. Determinar apriorísticamente implica que los sujetos sociales saben de antemano cuáles son los servicios esenciales y si su conflicto se desenvuelve en este tipo de servicios o no. Esta forma de determinación es la más utilizada, por su generalidad y por la adecuación de cada conflicto a lo previamente estipulado<sup>6</sup>

### **2.1.3 TRATAMIENTO DE LA OIT**

En 1983, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, formuló una definición, que fue acogida inmediatamente por el Comité de Libertad Sindical, en los siguientes términos: “Solo pueden considerarse servicios esenciales aquellos cuyo interrupción podrían poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en todo o parte de la población.

Evidentemente, lo que cabe entender por servicios esenciales en el sentido estricto del término «depende en gran medida de las condiciones propias de cada país»; asimismo, no ofrece dudas que «un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto

---

<sup>4</sup>GOMEZ VALDEZ, Francisco, 2001, Derecho del Trabajo: Relaciones Colectivas de Trabajo, Lima: San Marcos, pág. 627.

<sup>5</sup>TORR ES MORALES, SYLVIA, 1992, Sindicatos, Negociación colectiva y huelga, Lima: asesorandina pág. 46.

<sup>6</sup>CORTEZ CARCELEN, Juan Carlos, 1993, “La Huelga en los Servicios Esenciales y el Decreto Ley 25593”, Temis, Lima, Época 2, Número 26, pág. 119.

período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población»<sup>7</sup>

El Comité admitió que el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, incluso de prohibiciones, cuando se trate de la función pública o de servicios esenciales, en la medida en que la huelga pudiere causar graves perjuicios a la colectividad nacional y a condición de que estas restricciones vayan acompañadas de ciertas garantías compensatorias.

Estas consideraciones, sin embargo, no han impedido al Comité de Libertad Sindical pronunciarse de manera general sobre el carácter esencial o no esencial de una serie de servicios concretos. Así pues, el Comité ha considerado como servicios esenciales en sentido estricto donde el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones importantes, o incluso de prohibición: el sector hospitalario, los servicios de electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos y el control del tráfico

#### **2.1.4 TRATAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO**

El Tribunal Constitucional en la Sentencia, de fecha 28 de abril de 2009, signada bajo el Expediente N° 00026-2007-PI/TC, señala que la Constitución reconoce límites al ejercicio del derecho de huelga [artículo 28º, inciso 3), de la Constitución], en la medida que en principio no existen derechos fundamentales absolutos, debiendo protegerse o preservarse no sólo otros derechos fundamentales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos. Derivado de ello, por razón de la persona, se encuentran excluidos del goce de libertad sindical y del derecho de huelga, los siguientes sujetos: a. Los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección (artículo 42º de la Constitución), b. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (artículo 42º de la Constitución). Los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público (artículo 153º de la Constitución) Tribunal Constitucional del Perú, Consulta: 04 de julio de 2013.

De otro lado, el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00008-2008-PI/TC, de fecha 22 de abril de 2009, señala que en el nivel legislativo se establecen

---

<sup>7</sup>(OIT, 1996, párrafo 541) . GERNISON, Bernard, ODERO, Alberto y GUIDO, Horacio, Principios de la OIT sobre el Derecho de Huelga, pág. 20. Consulta: 18 de junio de 2013.

límites al ejercicio del derecho de huelga, por razón de la naturaleza del servicio.

Así, el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, Decreto Supremo N° 010-2003-TR, prevé que “Artículo 82°.- Cuando la huelga afecte los servicios públicos esenciales o se requiera garantizar el cumplimiento de actividades indispensables, los trabajadores en conflicto deben garantizar la permanencia del personal necesario para impedir su interrupción total y asegurar la continuidad de los servicios y actividades que así lo exijan” (énfasis nuestro).

En la determinación legal de los servicios públicos esenciales, la misma norma determina un listado (artículo 83°), a saber: a) Los sanitarios y de salubridad; b) Los de limpieza y saneamiento; c) Los de electricidad, agua y desagüe, gas y combustible; d) Los de sepelio, y los de inhumaciones y necropsias; e) Los de establecimientos penales; f) Los de comunicaciones y telecomunicaciones; g) Los de transporte; h) Los de naturaleza estratégica o que se vinculen con la defensa o seguridad nacional; i) Los de administración de justicia por declaración de la Corte Suprema de Justicia de la República; y, j) Otros que sean determinados por Ley . Tribunal Constitucional del Perú. Consulta: 04 de julio de 2013.