

# LA HUELGA EN EL ORDENAMIENTO LABORAL PERUANO

---

MAURO UGAZ OLIVARES<sup>(1)</sup>

---

*Ya sé que tú no puedes comprender por qué (...) me  
emociona una cosa tan 'común' como una huelga (...).*

*Alejandro Romualdo. Poema "La Huelga"  
del poemario - Edición Extraordinaria*

## I. UNA NECESARIA INTRODUCCIÓN

---

Ninguna institución –en nuestra sociedad ni en nuestra regulación– concentra el conflicto laboral de manera tan evidente como la huelga. Este mecanismo de autotutela de los trabajadores y del colectivo exterioriza el conflicto intrínseco que se presenta en las relaciones de trabajo: la necesidad de obtener recursos para la subsistencia es lo que obliga a las personas a trabajar y, con ello, a actuar bajo las órdenes del empresario en una situación de asimetría, es decir, de desigualdad imperante entre quien detenta el poder (empresario) y quien no lo detenta (trabajador).

Precisamente, en tal escenario, la huelga aparece como un instrumento de tutela tendiente a proteger los derechos e intereses de los trabajadores. Pero no solo eso, la huelga también se trata de una medida pública, que exterioriza el conflicto y que lo traslada a ámbitos distintos del centro de trabajo.

---

(1) Profesor de Derecho del Trabajo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro de la Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Para Ermida Uriarte, la huelga puede ser un medio de acción sindical, un conflicto colectivo de trabajo o una forma de solucionar el conflicto<sup>(2)</sup>. Es decir, tiene múltiples funcionalidades que le permite ser un instrumento neu-rálgico para los trabajadores.

En efecto, la huelga se convierte en un instrumento, en una medida típica de la actividad sindical que permite a los trabajadores conseguir sus reivindicaciones. En puridad, “la huelga es una manifestación de fuerza, respaldada por el derecho, tendiente a defender los legítimos intereses de los trabajadores”<sup>(3)</sup>.

Asimismo, la huelga –una vez desarrollada– se configura en el conflicto laboral más espinoso que pueda desencadenarse dentro de una relación de trabajo ya que implica el incumplimiento de los servicios por parte del trabajador.

Finalmente, para algunos autores “*la huelga es un conflicto que encierra la pretensión de ser, también, el medio de solución del propio conflicto*”<sup>(4)</sup>: se materializa la huelga para solucionar el problema que ya se encontraba presente.

Ahora bien, pese a la importancia de su reconocimiento y consagración como derecho fundamental, son pocos los instrumentos internacionales que desarrollan sus características.

Así, la huelga cuenta con reconocimiento expreso como derecho humano en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8.1.d), sin embargo, ningún convenio de la Organización Internacional del Trabajo se ocupa del derecho de huelga ni de sus características de manera expresa.

Pese a tal omisión, los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, como es el caso de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical, han considerado que el derecho de huelga se encuentra incluido en la libertad sindical colectiva de gestión, que consiste en el derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar su administración, sus actividades y de formular su programa de acción (artículo 3.1 del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo).

La huelga, entonces, es entendida como un derecho de actividad y, por ende, pese a no encontrarse reconocida expresamente, puede ser defendida en

---

(2) ERMIDA URIARTE, Oscar. *Apuntes sobre la huelga*. Editorial Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1983, pp. 12-13.

(3) Sentencia referida al Expediente N° 008-2005-PI/TC del Tribunal Constitucional peruano.

(4) ERMIDA URIARTE, Oscar. Ob. cit.

las instancias internacionales como nacionales a través de la libertad de gestión de los organismos sindicales.

En tal contexto donde se reconoce la importancia vital de la huelga, no deja de sorprender que su implementación en años pasados haya sido austera u opaca en el escenario laboral. Así, el anuario estadístico de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo correspondiente al año 2009 señalaba lo siguiente:

*“Transgredir por parte de las organizaciones sindicales en huelga con lo establecido en el TUO del D.S. N° 010-2003-TR, ocasionó que la Autoridad Administrativa de Trabajo se pronunciara a través de ‘Autos de Ilegalidad’ ante las huelgas presentadas; porcentajes que han disminuido considerando lo acontecido en años anteriores, cuyas tasas de ilegalidad alcanzaban algo más 98 % de las paralizaciones presentadas”<sup>(5)</sup> (el resaltado es nuestro).*

En efecto, durante los años anteriores la tasa de paralizaciones o huelgas lícitas eran casi inexistente.

Las razones de ello, básicamente, se centran en la regulación del derecho de huelga que existía en nuestro país –que en gran medida se mantiene vigente– y de la restringida aplicación de tal normativa por parte de la autoridad de trabajo competente.

Para empezar tenemos una medida de fuerza que requiere ser aprobada por la Autoridad Administrativa de Trabajo de forma previa a su consumación, habiendo sido tal Autoridad –estadísticamente, por lo menos– muy reuente a declarar huelgas procedentes o legales.

De otro lado, los espacios para propiciar una medida de fuerza son muy estrechos: el modelo acogido por nuestra legislación y por nuestra jurisprudencia constitucional es el modelo estático de huelga que solo permite que la medida de fuerza se centre en el abandono del centro de trabajo y la cesación de los servicios como veremos con mayor detalle más adelante.

Precisamente, tal definición impide que los trabajadores puedan optar por otras medidas de fuerza para presionar con mayor intensidad al empleador.

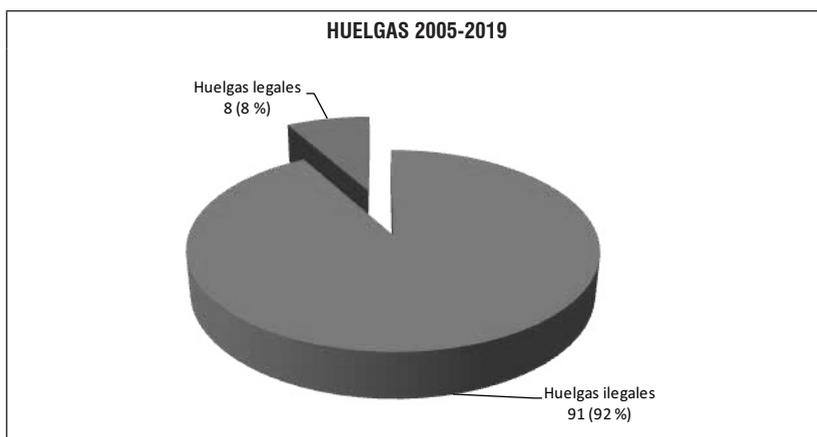
A lo anterior, tenemos que añadir que los requisitos inicialmente previstos para que la huelga se materialice eran muy onerosos, tanto que provocaron que el Comité de Libertad Sindical se pronunciara de manera desfavorable

---

(5) Al respecto ver la siguiente dirección de la página web del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: <<http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/huelgas/2009/huelgas2009.pdf>>.

sobre ellos<sup>(6)</sup>, lo que motivó que la regulación de huelga se modificara básicamente en el quórum necesario para adoptar tal medida.

Pues bien, hasta el año 2009 las huelgas que fueron declaradas legales o procedentes fueron notoriamente la excepción. Basta con mirar con detenimiento las cifras ofrecidas por el anuario preparado por la Autoridad de Trabajo para darnos cuenta de ello<sup>(7)</sup>:



De ese modo, si bien lo anterior no significa que los trabajadores no realizaron medidas de fuerza, qué duda cabe que el contexto antes descrito impidió que la presión sobre los empleadores tuviera un impacto mayor ya que bastaba con solo propiciar la declaración de ilegalidad de la huelga –de manera definitiva por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo– para que esta ya no tuviera efectos y solicitar el despido de los huelguistas por ausentarse del centro de trabajo de manera injustificada.

Como es de suponer, la efectividad de la huelga se matiza considerablemente si esta no es compatible con la legalidad.

Tal escenario, donde la licitud no alcanzada de las medidas de fuerza parecen relegarla a un espacio más estrecho y de poca importancia, viene siendo superado de manera progresiva en los últimos años.

Un primer cambio en el escenario laboral se observó en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En efecto, pese a que la normativa que

(6) Esencialmente, el tema del quórum para la adopción de la medida de fuerza fue objetado por el Comité de Libertad Sindical en los siguientes documentos: 291.er informe, casos números 1648 y 1650 (Perú), párrafo 468.

(7) Ver: <<http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/huelgas/2009/huelgas2009.pdf>>.

regulaba el derecho de huelga no había cambiado, se notó que la Autoridad de Trabajo aligeró en los hechos los requisitos que se exigían para su procedencia.

Un ejemplo de ello, puede advertirse en la Resolución Directoral N° 003-2013-MTPE/1/20, emitida por la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana<sup>(8)</sup>, donde se evidencia cómo la Autoridad Administrativa de Trabajo flexibiliza la lectura de las limitaciones que nuestra legislación ofrece para la implementación de la medida de huelga.

Así, en dicho pronunciamiento se señala que una aplicación directa y sin matices de los requisitos legales necesarios para ejercer la medida de fuerza –en especial, los relacionados al cumplimiento de la regulación prevista en los estatutos de la organización sindical–, evitaría que se concrete tal medida en los hechos:

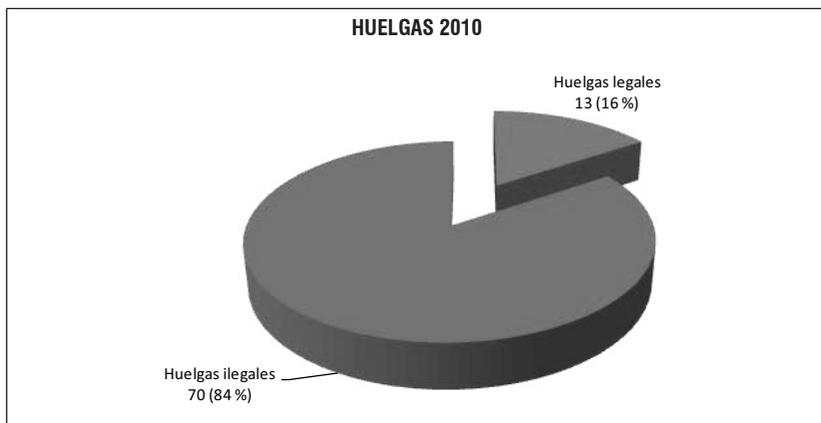
**Décimo tercero.-** Que, asimismo, es pertinente resaltar que el procedimiento de comunicación de huelga, responde a condiciones requeridas por la legislación nacional, que deben encontrarse en concordancia con lo señalado en la Constitución y los convenios internacionales. Así, debemos recordar que el artículo 28 de la Constitución Política señala que: *“El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático.”* Asimismo, establece que: *“3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social.”* En concordancia con lo señalado, respecto de los requisitos legales que un Estado puede establecer para el respeto y garantía del ejercicio del derecho de huelga, el Comité de Libertad Sindical de Organización Internacional de Trabajo la OIT, ha señalado que *“Las condiciones requeridas por la legislación para que la huelga se considere un acto lícito deben ser razonables, y en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales”*<sup>2</sup>. La limitación importante, por ejemplo, se configuraría si la LRCT, su Reglamento o el TUPA de la autoridad de trabajo establecieran que la organización sindical deba acreditar documentalmente el cumplimiento de sus normas estatutarias para adoptar su decisión; sin embargo, en la misma línea de lo señalado por los órganos de la Organización Internacional de Trabajo, el artículo 65º del Reglamento de la LRCT ha establecido que sólo se debe presentar una Declaración Jurada sobre el cumplimiento de las normas estatutarias.

---

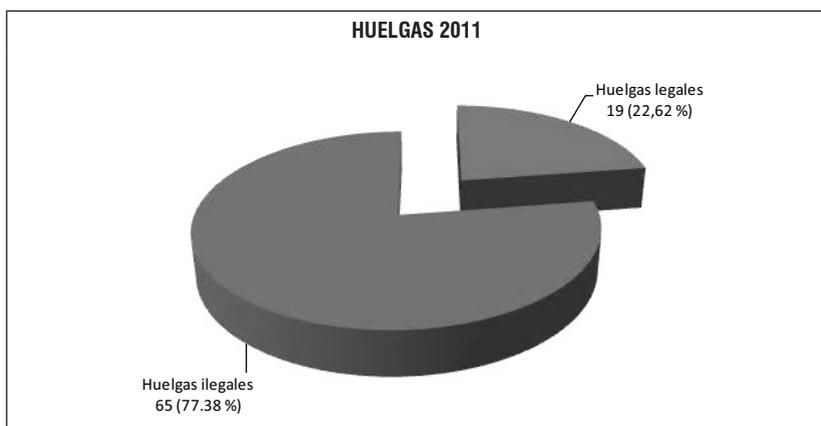
(8) Al respecto ver: <[http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2013-01-25\\_03-2013-MTPE-1-20\\_2832.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/SNIL/normas/2013-01-25_03-2013-MTPE-1-20_2832.pdf)>.

Ello, además, también se puede advertir de las estadísticas contempladas en los años 2010 y 2011 si las comparamos con las de años anteriores<sup>(9)</sup>.

De ese modo, en el año 2010, las huelgas declaradas legales ascendieron al 16 %, lo que significa un salto porcentual gigantesco (aunque todavía magro en términos generales) en comparación con el año 2009.



Y si comparamos el año 2010 con el 2011, la tendencia porcentual se incrementa también el doble, aunque en un escenario donde se solicitaron menos medidas de fuerza.



Definitivamente, la mirada de la Autoridad Administrativa de Trabajo ha cambiado notablemente, es decir, su preocupación por fomentar y fortalecer

(9) Al respecto ver: <<http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=87&tip=86>>.

el derecho de huelga de los trabajadores como medio de presión y de equilibrio dentro de un contexto de negociación donde los conflictos no se concluían. Así, la huelga aparece –aunque todavía aletargada– como remedio para presionar el cierre de la negociación o determinada reivindicación gremial.

Finalmente, un muy interesante y sugestivo estudio de Yamada y Salgado<sup>(10)</sup>, propone que la huelga tiene una tendencia cíclica en el Sector Privado, favoreciendo a su accionar los momentos donde se aprecia una mejora en la economía. De ese modo, según tales autores la huelga “*se incrementa conforme la economía experimenta fases expansivas y se retrae en épocas de recesión económica*”. Sin dejar de lado el impacto negativo que tendría una regulación restrictiva de la huelga para su materialización, dichos autores señalan que en “*un contexto expansivo, los trabajadores sentirían un mayor espacio para negociar incrementos en sus beneficios económicos y un menor temor por represalias y pérdidas del puesto de trabajo*” lo que permitirá alentar mayores situaciones de conflicto, a diferencia de un espacio de decrecimiento económico.

En otras palabras, contextos económicos crecientes o no tan deteriorados como el que tenemos actualmente, permiten que se fomente un panorama ventajoso para procurar medidas de conflicto, como la huelga.

Realizado este preámbulo, pasaremos a analizar la regulación más resaltante de este derecho en nuestro ordenamiento.

## II. CONCEPTO DE HUELGA: EL MODELO ESTÁTICO Y DINÁMICO

---

La definición del derecho de huelga, así como las características y límites del instituto, nos lleva, en primer lugar, a describir los dos modelos doctrinarios que desarrollan la institución de la huelga: el estático y el dinámico.

El primero define a la huelga como la cesación continua y total de servicios, donde los trabajadores abandonan el centro de trabajo en procura de la defensa de objetivos profesionales. El segundo, en cambio, conceptúa la huelga como toda alteración en la forma habitual de prestar el servicio y que busca satisfacer cualquier interés relevante de los trabajadores.

---

(10) YAMADA, Gustavo y SALGADO, Edgar. *Las huelgas en el Perú: determinantes económicos e institucionales*. Sus conclusiones, aunque reconociendo los mismos autores que se hace necesario un estudio microeconómico por empresas, pueden ser revisadas en el siguiente link: <[http://www.up.edu.pe/ciup/siteassets/lists/jer\\_jerarquia/editform/20061024095256\\_dd-06-08.pdf](http://www.up.edu.pe/ciup/siteassets/lists/jer_jerarquia/editform/20061024095256_dd-06-08.pdf)>.

Como puede apreciarse, la adopción de algún modelo doctrinario por parte del ordenamiento será de vital importancia para delinear un concepto de la huelga. Así, por ejemplo, en caso de que se adopte la postura del modelo estático, la huelga únicamente podrá configurarse válidamente si se trata de una medida que suspenda los servicios del trabajador, cuya ejecución se realice fuera del centro de trabajo y que tenga por finalidad la reivindicación de un interés estrictamente relacionado al contrato de trabajo de los involucrados.

De esa forma, toda medida que involucre la presencia del trabajador en el centro de trabajo, que suponga alterar la actividad sin suspender el servicio o que se encuentre destinada a proteger intereses ajenos a los del trabajador, no encajará con la definición de huelga y, por ende, no será protegida por el ordenamiento.

Nuestra legislación, como veremos más adelante con mayor detalle, acoge claramente el modelo estático. En esa línea el Tribunal Constitucional, en la sentencia correspondiente al Expediente N° 008-2005-PI/TC, ha señalado que este *“derecho consiste en la suspensión colectiva de la actividad laboral, la misma que debe ser previamente acordada por la mayoría de los trabajadores. La ley del régimen privado, aplicable en lo pertinente al sector público, exige que esta acción de cesación transitoria de la actividad laboral se efectúe en forma voluntaria y pacífica –sin violencia sobre las personas o bienes– y con abandono del centro de trabajo”*.

Sin embargo, si tuviéramos que dar una definición que prescindiera de los modelos antes mencionados, tendríamos que señalar que la huelga es una medida de conflicto de los trabajadores que consiste en el incumplimiento deliberado de su prestación laboral debida. Es decir, se trata de presionar al empleador alterando ya sea de forma total o parcial el servicio encomendado.

### III. LA REGULACIÓN DE LA HUELGA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

---

La Constitución de 1993 reconoce el derecho de huelga, sin embargo, no lo define, omite señalar su titularidad y no prevé sus características y/o límites.

Lo que sí señala es la obligación estatal de cautelar su ejercicio democrático y de regular el derecho para que se ejerza en armonía con el interés social y señalar sus excepciones y limitaciones (artículo 28.3 de la Constitución).

Asimismo, la Constitución, excluye del derecho a los funcionarios del Estado con poder de decisión, a los que desempeñan cargos de confianza o de

dirección, a los miembros de las Fuerzas Armadas, a los miembros de la Policía Nacional, a los jueces y a los fiscales (artículos 42 y 153 de la Constitución).

La parquedad con que la Constitución regula es instituto es inusual: simplemente se nombra y reconoce el derecho y se deja su configuración al legislador, ordenándole a este, además, que la regulación tome en cuenta el interés social como límite al ejercicio del derecho de huelga.

Definitivamente, la fórmula da un amplio margen de actuación al legislador para la construcción o regulación del derecho, pero no debemos olvidar que tal delegación no es abierta ni absoluta: los derechos fundamentales admiten un contenido mayor al que prevé la Constitución debido a que su Cuarta Disposición Final y Transitoria ordena que se deberá interpretar, conforme a los tratados internacionales de Derechos Humanos, los derechos que nuestra Carta Magna reconozca. De esa manera, el legislador no tiene un margen de actuación tan amplio como se podría suponer: la propia Constitución impone un límite en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos.

Sin embargo, como hemos señalado antes, en el caso de la huelga las complejidades del instituto no han permitido una regulación internacional extensa ni desarrollada, por lo que hubiera sido deseable que la Constitución realice los esfuerzos necesarios para delinear los aspectos más resaltantes del derecho y, con ello, evitar una regulación que lo desnaturalice<sup>(11)</sup>.

TEMA	CONSTITUCIÓN 1993
Huelga	<p><b>Artículo 28.-</b> El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:</p> <p>(...)</p> <p>Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.</p>

#### IV. LA REGULACIÓN LEGAL DEL DERECHO DE HUELGA

El artículo 72 de la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo señala que la huelga *“es la suspensión colectiva del trabajo acordada mayoritariamente y realizada en forma voluntaria y pacífica por los trabajadores, con abandono del centro de trabajo”*.

(11) Resulta extraña, además, la referencia al interés social. Todo parece indicar que ella tiene por propósito cautelar el ejercicio de los derechos fundamentales de la población que pueden ser afectados con la medida de huelga, aunque la fórmula constitucional plantea equívocos y, por ello, técnicamente no es satisfactoria.

Como puede observarse, la definición legal de huelga se adscribe al modelo estático, con lo cual cualquier medida que no encuadre con la definición no calificará como huelga. De esa manera, en el plano objetivo, la huelga implica la paralización total de las labores del personal fuera del centro de trabajo, dejando de lado las alteraciones de la actividad ordinaria de la empresa que involucren la presencia del trabajador en el centro de labores.

En esa línea, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia correspondiente al Expediente N° 008-2005-PI/TC establece 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”*.

De otro lado, nuestro ordenamiento ha considerado conveniente una regulación unitaria para los sectores privado y público (artículos 1 y 86 de la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo), con lo cual, lo expuesto en el presente texto es aplicable para ambos sectores.

## 1. Titularidad del derecho de huelga

A nivel de Derecho Comparado existen dos modelos que esquematizan la titularidad del derecho de huelga: aquellas regulaciones que otorgan la titularidad del derecho al colectivo y aquellos ordenamientos que otorgan tal titularidad al individuo<sup>(12)</sup>.

La Constitución de 1993, como ya vimos, no se pronuncia sobre la titularidad del derecho de huelga. De esa forma, el legislador tenía amplio margen para elegir al titular del derecho en el desarrollo del precepto constitucional.

Precisamente, comoquiera que la Constitución de 1993 no estableciera ninguna titularidad al derecho de huelga, la versión original de la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo sí optó por la titularidad individual. En efecto, el artículo 72 del Decreto Ley señala expresamente que la *“huelga es la suspensión colectiva del trabajador acordada mayoritariamente y realizada en forma voluntaria y pacífica por los trabajadores (...)”*. Asimismo, el artículo 73 del mismo cuerpo legal, que contemplaba los requisitos para la declaratoria de huelga, estableció que la decisión de la medida debería ser acordada por la mayoría de trabajadores.

---

(12) MATÍA PRIM, Javier y otros. *Huelga, cierre patronal y conflictos colectivos. Régimen jurídico según la sentencia del Tribunal Constitucional*. Editorial Civitas, Madrid, 1982, pp. 51-60.

De ese modo, la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo asumía que la titularidad de la huelga correspondía a los trabajadores, lo que llevó a que nuestra doctrina asumiera, unánimemente, que el derecho de huelga se trataba de un derecho de titularidad individual pero de ejercicio colectivo. La titularidad correspondía al individuo-trabajador (tanto en la convocatoria como en la ejecución de la medida), pero su eficacia dependía del número de trabajadores dispuesto a ejecutarla (una colectividad).

Sin embargo, el modelo original de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo fue alterado con la dación de la Ley N° 27912, la cual incorporó al artículo 73.b de la ley como requisito para la convocatoria de la huelga, la participación del sindicato.

Así, se introdujo la siguiente modificación: *“Para la declaración de huelga se requiere: (...) b. Que la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determinen sus estatutos y que en todo caso representen la voluntad mayoritaria de los trabajadores comprendidos en su ámbito. (...)”*.

En nuestra opinión, la introducción del sindicato en la convocatoria de la huelga modificó el sistema de titularidad de tal derecho. En efecto, la participación del sindicato en la convocatoria de la medida, a través de lo señalado en el artículo 73.b modificado, planteó la posibilidad de encontrarnos ante un sistema de doble titularidad: no solo los trabajadores tendrían derecho a convocar la medida mediante una voluntad mayoritaria en el ámbito sino que, además, se admitía que la huelga sea emplazada por un ente gremial.

Sin embargo, en la Sentencia correspondiente al Expediente N° 008-2005-PI/TC, el Tribunal Constitucional peruano únicamente reconoce la titularidad individual del derecho de huelga. En dicha oportunidad, el Tribunal señaló que *“(...) de conformidad con lo establecido en los artículos 72 y 73 (...) de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (...), su ejercicio corresponde a los trabajadores en sentido lato, aunque sujeto a que la decisión sea adoptada en la forma que expresamente determine la Ley y dentro de su marco, el estatuto de la organización sindical.”*<sup>(13)</sup> Luego añade el Tribunal citando a Elías Mantero que *“su ejercicio corresponde a los trabajadores en general; es decir, que son ellos y no la asamblea sindical los que acuerdan la huelga”*<sup>(14)</sup>.

Como puede apreciarse, el Tribunal considera que la titularidad de la huelga le corresponde al individuo, es decir, quien decide la huelga siempre

---

(13) Fundamento 40 de la Sentencia correspondiente al Expediente N° 008-2005-PI/TC.

(14) Ídem.

es el trabajador y para ello deberá sujetarse a un procedimiento previsto en la Ley y en el estatuto, haciendo eco a una división artificiosa entre la asamblea sindical y los trabajadores que lo componen.

Posteriormente, de manera reglamentaria, se introdujeron otras modificaciones que, de alguna manera, tenían la intención de aclarar el panorama de la participación sindical en la huelga.

Nos referimos a la modificación del artículo 62 del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo como consecuencia de la promulgación del Decreto Supremo N° 024-2007-TR.

Esta modificación reconoce la doble titularidad de la huelga en su convocatoria: lo podrá hacer el sindicato conforme lo señale el estatuto y los trabajadores en caso de que no exista sindicato. En caso de que el estatuto del organismo sindical no prevea un procedimiento específico para ello se deberá recurrir al procedimiento de decisión ordinario.

Ahora bien, como regla general se prevé que la decisión de adoptar la medida sea efectuada por la mayoría de trabajadores asistentes a la asamblea en cualquiera de los casos, esto es, que la adopción de la medida no requiere de ningún quórum mínimo, así lo decida el sindicato o los trabajadores. Sin embargo, para que esta decisión tenga efectos en todo el ámbito dependerá de que sea adoptada por la mayoría de trabajadores del ámbito, como veremos más adelante.

De otro lado, se mantiene la preferencia sindical en la convocatoria de la medida de fuerza con las reservas antes señaladas: la literalidad de la norma impediría que la mayoría de trabajadores pueda efectuar la medida incluso en el caso de un sindicato minoritario.

Con relación a los efectos de la huelga también la norma establece dos supuestos: una huelga que comprenda a todo el ámbito, es decir, que involucre a personal afiliado como no afiliado; y una huelga limitada únicamente a los afiliados.

En el primer supuesto, la medida deberá ser decidida por la mayoría de trabajadores del ámbito. De esa manera, en caso de que se trate de un sindicato de empresa, el personal afiliado que adopte la medida deberá corresponder a la mayoría de trabajadores de la empresa. Entonces, si la mayoría de afiliados votantes deciden adoptar la medida y dichos votantes corresponden a la mayoría del ámbito, la huelga podrá tener efectos generales. En caso de que no exista sindicato, la mayoría de trabajadores del ámbito deberán adoptar la medida para que esta sea general.

En el segundo supuesto, la mayoría de votantes del organismo gremial deciden realizar una huelga pero los votantes no corresponden a la mayoría del ámbito: la huelga únicamente abarcará a los afiliados.

Asimismo, se prevé que la medida de fuerza en ningún caso comprenderá a los trabajadores de dirección ni de los servicios mínimos, sean estos de mantenimiento o esenciales. Se ha omitido referirse al personal de confianza, lo que no habilita a este personal a realizar una huelga en caso de que pertenezcan a la carrera pública ya que el mandato del artículo 42 de la Constitución lo prohíbe.

La regulación antes expuesta, podemos resumirla en el siguiente cuadro:

TITULAR DEL DERECHO DE HUELGA	REQUISITOS PARA DECIDIR LA HUELGA	SI LA HUELGA ES DECIDIDA POR ....	SUS EFECTOS SERÁN APLICABLES A ...
SINDICATO	La decisión debe ajustarse a lo dispuesto en los estatutos, siempre que sea tomada en asamblea por la mayoría de asistentes. No se establece un quórum mínimo.	La mayoría de trabajadores del ámbito.	A todo el ámbito con exclusión del personal de dirección y de los servicios mínimos.
		La mayoría de sindicalizados pero minoría de trabajadores en el ámbito.	Solo a los afiliados, con exclusión del personal de dirección y de los servicios mínimos.
TRABAJADORES	La decisión debe ser tomada en asamblea por la mayoría de trabajadores del ámbito. No se establece quórum mínimo.	La mayoría de trabajadores del ámbito.	A todo el ámbito con exclusión del personal de dirección y de los servicios mínimos.

## 2. Fines de la huelga

Las huelgas pueden ser clasificadas de acuerdo a su finalidad u objetivos. Así, existen las llamadas huelgas económicas (son aquellas que pretenden la creación de una nueva situación en razón de mérito o equidad, como es el caso de un aumento salarial); huelgas profesionales (son aquellas que pretenden reivindicar un interés gremial o profesional, como es el caso de un aumento dirigido a un sector de trabajadores); huelgas políticas (aquellas que están dirigidas contra un acto del gobierno); las huelgas de solidaridad (aquella determinada por un gremio en apoyo de otro que se encuentra en conflicto), etc.<sup>(15)</sup>

De acuerdo al modelo estático, el propósito de una huelga debe circunscribirse únicamente a los intereses profesionales, es decir, aquella que procura una mejora de tipo gremial o para una profesión determinada. El ejemplo

(15) ERMIDA URIARTE, Óscar. Ob. cit. pp. 59-67.

clásico es el reclamo de mejoras salariales para los trabajadores de una determinada empresa.

En cambio, el modelo dinámico admite –complementando al interés profesional– otros intereses sociales (solidarios, políticos, etc.). En este último escenario, solo se excluiría la huelga desarrollada con fines puramente no profesionales. Un caso de este tipo sería el de una huelga política dirigida a perturbar las elecciones en un determinado proceso electoral.

El artículo 73.a de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo admite la huelga que tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores en ella comprendidos.

De esa forma, las huelgas con móviles puramente socioeconómicos o profesionales, o que combinaran estos con los políticos o solidarios serían factibles de desarrollar. De otro lado, estarían proscritas las medidas que tuvieran un objeto exclusivamente político o solidario. Cabe precisar que si los fines socioeconómicos o profesionales combinados con los fines políticos o solidarios fueran irrelevantes, la medida también debería encontrarse proscrita.

### 3. Modalidades de la huelga

La adopción de un modelo dinámico o estático de la huelga también repercute en la validez de la medida que se pretende implementar. En ese sentido, en el modelo estático únicamente será posible un tipo de huelga: aquella que implique el cese transitorio de labores con abandono del centro de trabajo. En cambio, en el modelo dinámico se admite como huelga toda aquella medida que perturbe el desarrollo habitual de la actividad del trabajador.

Los trabajadores, como es obvio, tratarán de emplear las modalidades de presión que estimen más eficaces para la defensa de sus intereses, pero deberán tener en cuenta que no todas las medidas de presión son válidas sino que ello dependerá de cada ordenamiento.

Usualmente, las normativas no admitirán las modalidades de huelga que originen un daño excesivo para el empleador, como es el caso de la destrucción o deterioro de bienes de la empresa o el daño a personas. Un punto de consenso entre los modelos estático y dinámico es, precisamente, aceptar el carácter pacífico de la huelga e impedir las medidas que tengan un matiz violento. Sobre tal punto, la legislación peruana también pone énfasis en el carácter pacífico de la huelga en los artículos 72 y 79 de la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo.

En nuestro país, comoquiera que se adoptara un modelo estático de huelga, se encuentran proscritas todas aquellas medidas que no encuadren con la

definición legal del instituto. De este modo, estarían proscritas las huelgas que no supusieran paralización sino alteración del trabajo habitual (huelga de bajo rendimiento), o que conllevaran una paralización que afectara solo a grupos de trabajadores (huelga neurálgica), o que no se materializaran con abandono del centro de trabajo (huelga de brazos caídos).

En efecto, el artículo 81 de la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo ha establecido qué modalidades de huelga deberán ser consideradas como irregulares con el fin de considerarlas inválidas. Estas modalidades son las siguientes: 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.

Además, los incisos a), b) y f) del artículo 25 de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral contempla como falta grave que amerita el despido la reiterada paralización intempestiva, disminución deliberada y reiterada en el rendimiento y la toma de locales, lo que refuerza la falta de legitimidad de estas medidas en nuestro ordenamiento<sup>(16)</sup>.

#### 4. Límites del derecho de huelga

En este tema también es significativo verificar si nos encontramos ante el modelo estático o dinámico.

En efecto, el modelo dinámico únicamente reconoce los denominados “límites externos” del derecho de huelga, es decir, aquellos que surgen de la probable confrontación del derecho de huelga con otros derechos fundamentales de similar equivalencia. En cambio, el modelo estático, además de los límites externos, también reconoce los denominados “límites internos”, los cuales se derivan de la propia definición de huelga que se haya planteado en un determinado ordenamiento: aquello que no coincidan con la definición no será considerado como huelga.

El límite externo por excelencia del derecho de huelga son los llamados servicios esenciales para la comunidad. Se entiende por ellos a aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población. Conforme a esta definición, serían servicios esenciales, por ejemplo, los relacionados con la atención de la salud, el suministro de agua, etc.

---

(16) El Comité de Libertad Sindical, sobre esta materia, se ha pronunciado en el sentido de que nuestras modalidades irregulares deben ser admitidas, siempre que sean pacíficas.

Comoquiera que la interrupción de estos servicios pueda afectar a la comunidad, se plantea la necesidad de que los trabajadores huelguistas aseguren un servicio mínimo a fin de garantizar el funcionamiento del servicio y con ello conciliar el interés de los trabajadores con el de los usuarios.

Nuestro ordenamiento se refiere a las actividades consideradas como servicios esenciales a través de un listado amplio y abierto previsto en el artículo 83 de la Ley de Relaciones Colectiva de Trabajo. Sobre el particular, el Comité de Libertad Sindical ha considerado que la lista de servicios esenciales es demasiado larga e incluye servicios que no lo son en sentido estricto, lo que limita ampliamente el derecho de huelga.

## 5. Ejercicio del derecho de huelga

En nuestro ordenamiento, los requisitos para la declaración de la huelga son los siguientes:

- a) Que tenga por objeto la defensa de los derechos e intereses socioeconómicos o profesionales de los trabajadores en ella comprendidos;
- b) Previo agotamiento de la negociación directa entre las partes respecto de la materia controvertida;
- c) Que la negociación colectiva no haya sido sometida a arbitraje;
- d) Decisión adoptada de acuerdo a lo que prevé el estatuto o por más de la mitad de los trabajadores comprendidos en la medida; y
- e) Comunicación al empleador y a la Autoridad de Trabajo, con no menos de cinco días útiles de anticipación en las actividades comunes y de diez en los servicios esenciales. Además, en el caso de estos últimos, se requiere designar los servicios mínimos.

En caso de servicios esenciales, corresponde a los empleadores señalar en el primer trimestre de cada año el número y ocupación de los trabajadores que componen el servicio mínimo, los horarios y turnos que deben cumplir, así como la periodicidad de los reemplazos. Por su parte, los trabajadores deben comunicar al empleador la nómina del personal que cumplirá el servicio mínimo.

Una vez que los trabajadores comuniquen al Ministerio de Trabajo acerca de la medida de fuerza, tal entidad deberá declarar la procedencia o no de la medida. En ese sentido, la Autoridad de Trabajo se pronunciará sobre la improcedencia de la huelga de modo previo a su inicio si esta no cumple con los requisitos antes señalados.

Respecto del esquema acabado de describir, se ha objetado la intervención de la Autoridad Administrativa de Trabajo debido a la parcialidad que tal organismo pudiera tener en estas situaciones. Asimismo, también se ha observado que la huelga tenga una intervención *ex ante* de su ejecución.

Para el Comité de Libertad Sindical, la mayor garantía para el ejercicio del derecho debería incluir una declaración posterior y judicial sobre la legalidad de la huelga, sin embargo, tal opción no ha sido asimilada por nuestra legislación.

De otro lado, la huelga se declarará ilegal si:

- a) Se materializa no obstante haber sido declarada improcedente;
- b) Se produce violencia sobre personas o bienes;
- c) Se incurre en una de las denominadas modalidades irregulares;
- d) Se incumple la cobertura de los servicios mínimos o de mantenimiento; y
- e) No se levanta después de notificado el laudo o resolución definitiva.

Si la huelga estuviera arreglada a la ley, el empleador no podrá contratar personal de reemplazo a los huelguistas. De esa manera, nuestro ordenamiento prohíbe el esquirolaje, debido a que dicha práctica deja sin eficacia la medida de fuerza que se pretende adoptar.

Por último, se contempla que la huelga termina por:

- a) Acuerdo de las partes en conflicto;
- b) Decisión de los trabajadores;
- c) Resolución suprema (en el caso de las huelgas que se prolonguen excesivamente, asumiendo características graves); y
- d) Ser declarada ilegal.

## 6. Efectos de la huelga

En el caso de una huelga legal se suspenden válidamente las relaciones individuales de trabajo, exonerándose al empleador del pago de las remuneraciones. De otro lado, no se afecta la acumulación de antigüedad para la compensación por tiempo de servicios y las vacaciones.

En cambio, en el caso de una huelga ilegal, además de perderse las remuneraciones y no ganarse la citada acumulación de antigüedad, se incurre

en la posibilidad de un despido por falta grave, consistente en ausencias injustificadas. Sin embargo, en este último caso, las faltas injustificadas solo serán computables a partir de que exista una resolución definitiva por parte de la Autoridad Administrativa de Trabajo que declare que la medida es ilegal.

## V. CONCLUSIONES

---

Consideramos que la regulación actual de la huelga amerita una revisión donde se incorpore el modelo dinámico del beneficio. Si bien puede ser loable el esfuerzo de la Autoridad Administrativa de Trabajo de reconsiderar o interpretar ciertos requisitos legales de manera más atenuada para las organizaciones sindicales, lo concreto es que un sistema de relaciones laborales sólido requiere de herramientas eficaces y claras para cualquiera de los sujetos negociales.

La huelga es una de esas herramientas y, por ello, requiere de una regulación más adecuada que permita consolidar nuestro sistema de relaciones laborales.