

LA HUELGA, UN FENOMENO SOCIAL Y SU PROBLEMÁTICA JURIDICA

Bernardo Ramírez Z.

Doctor en Derecho de la U. de A.

Profesor de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho
de la U. de A.

Ejerce la profesión de abogado.

Medellín - Colombia, Carrera 52 N° 51-A-27, Edificio Gloria,
Oficina 202.

— I —

Las huelgas son, a no dudarlo, las manifestaciones más visibles y públicas de los sindicatos. Podemos decir que constituyen la forma más definidamente colectiva de su acción volcada hacia el medio social. En ellas se pone a prueba la **conciencia de clase** que las organizaciones sindicales hayan logrado inculcar a los trabajadores, a la vez que su **capacidad de lucha** y su **organización** y **cohesión internas**.

Las huelgas de trabajadores, considérense legales o ilegales, **legítimas** o **ilegítimas**, son la prueba de fuego de las organizaciones sindicales, hasta tal punto que puede afirmarse sin ningún despropósito que su poderío se juzga a través de ellas.

La **conciencia de clase** dice relación a la madurez política que hayan logrado adquirir tanto los dirigentes sindicales como los afiliados a la organización, y ella es de importancia suma porque la huelga es el último y máximo recurso que los sindicatos pueden emplear para enfrentarse al patrono, débil o poderoso, pero, en todo caso, perteneciente a una clase social antagónica y con unos intereses económicos y políticos contrapuestos. Esa conciencia de clase en los trabajadores, cuando ella existe realmente y se ha desarrollado, debe ponerse de manifiesto en mayor grado en el movimiento huelguístico.

La **capacidad de lucha** va en razón directa del grado o nivel de la conciencia de clase alcanzada por los trabajadores, de su **politización**, de tal manera que en ellos se haya desarrollado el senti-

miento de solidaridad colectiva como superación de las consideraciones meramente individuales o de conveniencia particular. Debe, pues, darse una entrega total de cada trabajador a la consecución de un fin común y colectivo, sin tener en cuenta los riesgos o consecuencias que de ello se deriven.

La **organización y cohesión internas** son, a la vez, producto del grado de conciencia de clase y de capacidad de lucha que hayan adquirido los trabajadores a través de su pertenencia al sindicato; de su identificación con las orientaciones y rumbos que se sigan colectivamente y de acatamiento a las pautas que de antemano se han trazado.

Los **sindicatos de orientación economicista** ven en las huelgas sólo un medio o instrumento que les sirve para alcanzar sus limitados fines. Para ellos la acción huelguística no es más que la forma de presionar el arreglo de un conflicto desatado para mejorar las condiciones de trabajo en las empresas. Su máxima aspiración es la **mejor contratación**, esto es, forzar a los empresarios a otorgar **mayores beneficios a sus trabajadores**. No se pasa, entonces, del mero planteamiento reformista, y esto en el ámbito restringido de cada empresa.

Una posición diametralmente opuesta a la anterior es la que asumen los **sindicatos de orientación política revolucionaria**. Para ellos los movimientos huelguísticos son la manifestación ostensible de la lucha de clases dentro de la sociedad capitalista. Por lo mismo, además de ser un instrumento de lucha para el mejoramiento de las condiciones de trabajo, son un medio de formar en los trabajadores el **espíritu de la lucha revolucionaria**, de templar su carácter para el futuro. Les dan un gran significado como **movimiento de masas** en la consecución de **objetivos inmediatos** que, sin embargo, tienen un **gran alcance político-social**, pues forman y acrecientan los **sentimientos de solidaridad** entre los trabajadores y ponen de manifiesto la necesidad de **transformar la sociedad como único medio de terminar con los conflictos de trabajo**. A este respecto son muy ilustrativas las palabras de V. I. LENIN:

“La huelga enseña a los obreros a comprender dónde radica la fuerza de los patronos y dónde la de los obreros, enseña a pensar no sólo en su patrono ni en sus camaradas próximos, sino en todos los patronos, en toda la clase capitalista y en toda la clase obrera”.¹

1. “Acerca de los Sindicatos”, pág. 44.

“Por eso mismo, los socialistas llaman a las huelgas “Escuela de Guerra”, escuela en la que los obreros aprenden a librar la guerra contra sus enemigos por la emancipación de todo el pueblo y de todos los trabajadores del yugo de los funcionarios y del yugo del capital”.²

EFICACIA DE LA HUELGA

La huelga es el arma de mayor eficacia que pueden utilizar los sindicatos en su lucha por mejorar las condiciones de trabajo de sus afiliados.

Esa eficacia se funda principalmente en tres aspectos:

1. Constituir un **perjuicio económico para los patronos** por la paralización que conlleva en las actividades de sus empresas.

2. Producir un **perjuicio para el público consumidor** de los bienes o usuarios de los servicios a cuya producción se dedican los trabajadores huelguistas. En este aspecto la mayor o menor efectividad depende del grado de amplitud del mercado de los productos o servicios.

3. Llegar a constituir un **peligro potencial para el orden público**, lo cual puede hacer que las autoridades gubernamentales intervengan frente a los patronos a fin de convencerlos o presionarlos para la pronta solución del conflicto.

En razón de los perjuicios que se producen a los patronos y al conglomerado social, al igual que de la agitación y perturbación del orden público que comporta la huelga de trabajadores, **la legislación laboral de los países y aun las mismas constituciones, se orientan a tratar de impedirla, para lo cual echan mano generalmente de los siguientes medios:**

a. **Prohibiéndola absolutamente para toda clase de trabajadores y en toda clase de actividades.**

b. **Prohibiéndola en determinados sectores de la economía y de la actividad social, principalmente en los denominados servicios públicos, lo mismo que a los funcionarios o empleados que prestan sus servicios al Estado.**

c. **Estableciendo trámites y períodos de tiempo que deben cumplirse antes de su declaración y aun de su iniciación.**

2. Ibidem, pág. 45.

d. Limitándola de antemano en el tiempo o reservándose el Estado la facultad de poner término a ella en determinadas circunstancias.

ETAPAS HISTORICAS DE LA HUELGA

La huelga es un fenómeno social derivado de la asociación de los trabajadores, aunque históricamente precedió a ésta, utilizada precisamente para presionar al poder estatal al reconocimiento y legitimación de los sindicatos. Reconocidas y legitimadas las asociaciones de trabajadores, la huelga ha devenido en un arma o instrumento para la obtención de los fines que se proponen los sindicatos, pero ella misma ha tenido que hacer un penoso recorrido histórico para ser reconocida como un derecho, igual o semejante al de las mismas asociaciones sindicales, y, así, encontramos las mismas etapas históricas por las que éstas debieron pasar:

1. De **prohibición o ilegalidad**, y con una doble calificación: como **ilícito civil**, que traía como consecuencia el incumplimiento de los contratos por parte de los trabajadores huelguistas, originándose, por ello, su terminación; y como **ilícito penal**, esto es, como hecho delictuoso reprimido en los códigos penales.

2. De **tolerancia**, en la que las huelgas dejan de ser reprimidas penalmente, pero continúan siendo un incumplimiento de las obligaciones contractuales, o sea que su ilicitud civil persiste.

3. De **legalidad y de protección** estatal, en la que la huelga se consagra como derecho de los trabajadores y se garantiza su ejercicio, no sólo imponiendo a los patronos la obligación de respetar los contratos, no despidiendo a los huelguistas, sino también sancionando penalmente a quienes atenten contra tal derecho.

No en todos los países la huelga de trabajadores fue considerada como delito. Pero ello no puede tomarse a benignidad del régimen imperante. Inglaterra y Francia fueron los países que más reprimieron como delito las huelgas. En cambio, Bélgica y los países americanos, en general, se quedaron al margen de esta forma de represión. La explicación de tan diferente o contraria posición frente al fenómeno huelguístico es bien clara: en los países de poderoso desarrollo industrial y de un elevado nivel de proletarización urbana, tales como Inglaterra y Francia, el sindicalis-

mo contaba con una gran trayectoria de lucha y su desarrollo y poderío eran tales que desafiaban al mismo Estado, con lo cual se ponía en peligro la estabilidad del régimen social imperante. En Inglaterra, por ejemplo, la situación era de tanta magnitud que FEDERICO ENGELS escribió:³

“La multitud increíble de huelgas, muestran claramente que la guerra social es muy violenta en Inglaterra. Estas huelgas no son todavía más que escaramuzas, es cierto, pero a veces son también batallas serias. No deciden nada, pero demuestran con indudable claridad, que el combate decisivo entre el proletariado y la burguesía se aproxima. Las huelgas son para los obreros una escuela de guerra que los prepara para la gran lucha, que se ha hecho inevitable”.

HUELGA Y VIOLENCIA

Siguiendo el proceso histórico de las huelgas en los diferentes países, puede comprobarse que, en general, ellas han perdido el carácter violento que tuvieron en un principio. Quienes han estudiado este fenómeno han llegado a la conclusión de que ello ha ocurrido precisamente en aquellos países en donde el sindicalismo ha cobrado mayor desarrollo y se encuentra más fuerte, demostrándose así que la organización sindical, a pesar de que obre como preparadora, impulsora y dirigente del movimiento, sin embargo, opera también como factor de **disciplina y control** de los trabajadores, a fin de que no se desboquen en actos de violencia y anarquía. De esta opinión es RENE TREANTON, quien dice:

“Pueden emitirse dos hipótesis; la primera es que los actos de violencia se producen en función inversa del control que los sindicatos ejercen sobre las huelgas; la segunda, que la violencia tiende pues a disminuir en los países donde se fortalece el sindicalismo”.⁴

No obstante, desde hace algunos años se viene presentando con gran frecuencia y reiteración el fenómeno de las “huelgas salvajes”, esto es, huelgas que se producen como movimientos espontáneos de los trabajadores, sin obedecer a directrices oficiales de los sindicatos o de sus líderes, y, aun más, contrariando sus pro-

3. “La Situación de la Clase Obrera en Inglaterra”.

4. “Tratado de Sociología del Trabajo”. G. Friedmann y P. Naville, págs. 196 y 197.

pías órdenes. Se abre así, entonces, una nueva perspectiva del resurgimiento de la violencia en las huelgas, por la pérdida del control de los sindicatos y sus directivos sobre las masas trabajadoras, salvo, desde luego, si de entre éstas mismas surgen otros mecanismos de disciplina y autocontrol.

El fenómeno de las "huelgas salvajes", muy extendido en países europeos, tales como Alemania, Gran Bretaña, Bélgica, Dinamarca, Suecia, es presentado por JESUS SALVADOR y FERNANDO ALMENDROS como un síntoma inequívoco de la crisis que afronta el **sindicalismo de conciliación**:

"La crisis del sindicalismo de conciliación se viene expresando últimamente a través del fenómeno de las Huelgas Salvajes, que si no es nuevo, sí lo es en su extensión y generalidad.

"Las huelgas realizadas por los trabajadores al margen de las organizaciones sindicales, y con frecuencia desconociendo sus propias órdenes, se producen hoy, en efecto, con una frecuencia desconocida en las etapas anteriores del movimiento sindical.

"Con independencia del proceso de afirmación y ampliación de los movimientos reivindicativos y huelguísticos que se vienen produciendo desde hace cuatro años en la mayoría de los países capitalistas occidentales, se puede constatar que se producen cada vez más de un modo espontáneo y desvinculado de las jerarquías sindicales".⁵

Generalmente los actos de violencia en que llegan a degenerar algunos movimientos huelguísticos se producen tras un período pacífico en el que se ha esperado inútilmente la solución del conflicto. Con tales actos de violencia se busca llamar la atención del público, a la vez que forzar la intervención estatal en favor de los trabajadores, en razón de la necesidad imperiosa de preservar el orden público.

También es común que cuando en las huelgas participa un gran número de trabajadores, o cuando con ellas se afecta la prestación de un servicio de vital importancia para la sociedad, se crea un ambiente de tensión y zozobra, muy propicio para que se desencadenen sabotajes y actos terroristas que perturban el orden público y hacen intervenir a las autoridades estatales, no solamente para restablecerlo, sino, además, para reprimir con energía los huelguistas.

5. "Panorama del Sindicalismo Europeo", Volumen 1.

De las huelgas se ha escrito mucho en contra. Se las presenta como algo indeseable; como expresión de barbarie; como un hecho que rompe la solidaridad social y que altera el normal desarrollo de la sociedad.

El juicio adverso a la huelga fue muy corriente en el siglo pasado, principalmente antes de que los Estados empezaran a reconocerla como un derecho de los trabajadores. PEDRO JOSE PROUDHON escribió:

"La huelga de los obreros es **ilegal**, y esto lo dice no solamente el Código Penal, sino el sistema económico, la necesidad del orden establecido... Que cada obrero individualmente tenga libertad de disponer de su persona y de sus brazos, se puede tolerar; pero que los obreros recurran mediante las coaliciones a la violencia contra el monopolio, es cosa que la sociedad no puede permitir".⁶

En verdad, las huelgas no pueden considerarse de suyo buenas y recomendables. Imposible negar los grandes traumatismos económicos y sociales que ocasionan las huelgas, principalmente si con ellas se afectan actividades de **servicio público**. Piénsese, en efecto, en los grandes transtornos que se ocasionan en las actividades cotidianas con una huelga en el sector de los transportes, particularmente el terrestre; o en la producción de combustibles (petróleo, gasolina, etc.) o en la de alimentos, especialmente cuando son de aquellos imprescindibles en el consumo diario de las gentes (leche, grasas, azúcar, pan, etc.), o en los servicios sanitarios o de energía y acueducto.

Empero, de nada sirven los juicios de valor que se emitan sobre las huelgas. Afirmar que ellas son malas; que hacen daño a la sociedad; que ocasionan perjuicios a los patronos contra quienes se dirigen, y aun a los mismos trabajadores huelguistas porque se verán privados de sus salarios, es algo que sobra decirlo. Lo cierto es que las huelgas tienen una profunda causación social; se generan por las mismas condiciones en que se debate la clase trabajadora. Ellas no se dan porque sí o por un irracional capricho de los trabajadores. Es su situación misma, su desesperada lucha por mejorar en algo sus condiciones de vida lo que los empuja a

6. Citado por Carlos Marx, "Miseria de la Filosofía", pág. 165.

tan extrema posición. Exigirles o pedirles que no lo hagan, es como exigirle o pedirle a quien se encuentra en peligro de perder su vida que no se defienda o que no esquivé el peligro.

Dados los perjuicios y los inevitables trastornos que se producen con las huelgas, es obvio que para las gentes resulta ser algo que no se mira con buenos ojos; la inconformidad es lo normal; la aceptación, en cambio, resulta ser lo insólito. Cuando ellas se prolongan demasiado, de tal manera que sus efectos se van sintiendo en mayor grado, se forman **corrientes de opinión** y hasta **grupos de presión** entre las gentes que claman por la solución rápida del conflicto y para exigir de las **autoridades gubernamentales su intervención**, bien sea para que medien entre las partes o para que se ponga fin a ellas, utilizando los medios coercitivos de que disponen.

MOTIVACION Y FINES DE LA HUELGA

Concebida como un **derecho**, la huelga es una **institución de la legislación del trabajo** y su ejercicio está sujeto a una serie de requisitos cuyo cumplimiento cabal la hacen lícita; y cuya violación total o parcial la hacen ilícita.

Concebida como un **hecho o fenómeno del mundo social**, esto es, objetivamente, independiente, de su licitud o ilicitud, es la **manifestación de un conflicto social** en el que puede ir implicado un sector más o menos grande de la actividad laboral, cuando es un enfrentamiento entre un patrono o grupo de patronos y sus trabajadores, sin mayor trascendencia al campo político; o toda la sociedad o parte de ella cuando los huelguistas se enfrentan a las autoridades estatales con fines políticos.

Como fenómeno puramente social, esto es, sin tener en cuenta consideraciones de orden jurídico, las huelgas pueden tener las más **variadas motivaciones** y, por consiguiente, perseguirse con ellas también los más **variados fines**. Unas veces se producen como un **medio de lucha contra los patronos** que no han querido acceder en forma favorable o satisfactoria a los requerimientos de mejoramiento de las condiciones de trabajo en el desarrollo de una negociación colectiva, por lo cual podemos denominarlas **huelgas económicas o profesionales**. Otras veces se presentan por los abusos o arbitrariedades que se cometen contra los trabajado-

res en el orden disciplinario, o por el incumplimiento patronal de los contratos colectivos de trabajo o por violaciones a la misma ley, y, entonces, se las denomina **huelgas de protesta**.

Las **huelgas económicas o profesionales** y las **huelgas de protesta** suponen la existencia de una situación conflictiva de la comunidad de trabajadores con el patrono o empresa en donde ellas se realizan. Pero no ocurre siempre así; también se producen huelgas para coadyuvar las que se están realizando en contra de otros patronos que han entrado en conflicto con sus trabajadores; por lo mismo, se las denomina **huelgas de solidaridad** o de **simpatía**. Otras veces las huelgas excluyen cualquier situación conflictiva de carácter laboral frente a algún patrono y se dirigen directamente en contra de determinada autoridad estatal o en contra del Gobierno en general para protestar contra algún acto que se considere lesivo de los intereses de los trabajadores, o para obligar a las autoridades gubernamentales a obrar en determinado sentido. Estas son las **huelgas políticas**, las cuales, cuando se extienden a todo el territorio nacional o, por lo menos, alcanzan a paralizar gran parte de él, se las denomina **huelgas generales**.

Cuando el correspondiente ordenamiento jurídico reconoce el derecho de huelga a los trabajadores, las huelgas económicas o profesionales se consideran **legítimas** pero a condición de que se hayan agotado determinadas etapas o trámites previstos en la ley, de tal manera que el movimiento huelguístico es perfectamente previsible y se espera como un paso más en el desarrollo del conflicto. Cuando esto último no ocurre, se presenta, entonces, el fenómeno de las **huelgas intempestivas** bien sea porque rompen abruptamente el curso de negociaciones que se están llevando a cabo, o porque se presenten sin que tales negociaciones se hayan siquiera iniciado.

En general, los ordenamientos jurídicos no se ocupan de las huelgas de protesta o de las huelgas políticas sino para considerarlas como **ilícitas**, esto es, que su realización coloca a los huelguistas al margen del derecho. Son vías de hecho a las cuales la ley no les brinda protección alguna y, por el contrario, las prohíbe y, en caso de producirse, las reprime enérgicamente.

HUELGA Y SOCIEDAD CAPITALISTA

Es frecuente encontrar en los autores que se ocupan de estudiar los aspectos políticos, jurídicos y sociológicos que presentan

el fenómeno de la huelga, una cierta satisfacción porque en los países de régimen capitalista ella se encuentre consagrada como un derecho en las constituciones y en las leyes, contraponiéndose este hecho a los regímenes socialistas en donde ella no se encuentra legitimada o, aun más, se prohíbe expresamente. Hasta se presenta la huelga como un **elemento normal** en el **funcionamiento económico de la sociedad**; como algo que pertenece a la **dinámica de las relaciones patrón-trabajadores**; como un fenómeno que expresa la **movilidad social** y que tiende a guardar el equilibrio de los factores de la producción (capital y trabajo).

Semejante concepción solamente sería aceptable en cuanto demuestra lo inevitable de las huelgas en la sociedad capitalista, dado el **conflicto permanente** que subyace en ella; pero en cuanto se presenta la huelga como un elemento de progreso social y político y de comparación ostentosa con los países socialistas, indudablemente que resulta inaceptable. Este punto de vista no resiste ningún análisis crítico serio, cualquiera sea el ángulo del que se mire: económico, social, político, etc.

La verdad es que las huelgas de trabajadores denuncian el estado crítico de una sociedad en que las fuerzas del trabajo tienen que dejar de producir para luchar por obtener nuevas condiciones económicas y laborales que armonicen con el acelerado cambio de los tiempos y el permanente y desmesurado crecimiento del costo de la vida. Resulta, así, que la huelga aparece como una legítima defensa de los trabajadores, una autotutela de sus intereses ante la inercia o incapacidad de los detentadores del poder político y del poder económico para brindarles efectiva protección.

En conclusión, las huelgas de trabajadores no revelan sino la profundidad estructural de la **lucha de clases** en la **sociedad capitalista.**

Esa concepción optimista de la huelga a la que aludimos, se revela más infundada todavía si se tiene en cuenta que las crisis por las que atraviesan actualmente las sociedades capitalistas han ido determinando un proceso de regresión en el derecho de huelga, bien sea suprimiéndolo en algunos sectores de la producción, o para algún gran número de trabajadores, o limitándolo en el tiempo.

Las épocas de **crisis económicas** por las que cíclicamente atraviesan los países de régimen social capitalista son un verdadero "caldo de cultivo" de las huelgas. A medida que asciende el costo de la vida; que el dinero va perdiendo valor adquisitivo, y que, por consiguiente, los salarios de los trabajadores no alcanzan ni siquiera para adquirir los bienes y servicios más elementales, la inconformidad y la protesta de las gentes se acrecienta y generaliza cada vez más.

Golpeados reciamente por esas crisis, que los hunde mucho más en la miseria, los trabajadores sienten, entonces, la necesidad de que sus salarios se aumenten y de que se les dé mayor protección contra la posibilidad de perder el empleo. Sus peticiones a los patronos se vuelven más frecuentes y representativas de mayores erogaciones económicas para los patronos. Como éstos, a su vez, no van a estar dispuestos a que sus utilidades descendan por el mayor número de exigencias de los trabajadores, o por la cuantía de las mismas, los conflictos laborales se presentan en mayor número y a niveles más agudos. Bien dice V. I. LENIN:

"Cuando la industria prospera, los patronos obtienen grandes beneficios y no piensan en repartírselos con los obreros; pero durante la crisis los patronos tratan de cargar las pérdidas sobre los obreros".⁷

En estas circunstancias, las huelgas estallan aquí y allá, se multiplican en todos los sectores: en el público y en el privado y con características alarmantes. Se dá una verdadera epidemia huelguística; el "ejemplo", el contagio emotivo y el estímulo "de los demás" se convierten en factores coadyuvantes. Los indecisos se deciden y los decididos lo están con mayor vehemencia. Es la época en que las prohibiciones, limitaciones o reglamentaciones establecidas por la ley con respecto a la huelga se quedan con más frecuencia escritas y todo el aparato estatal llega a ser impotente para controlar la situación dentro de un verdadero régimen de derecho, por lo cual tiene que recurrir a las medidas más extremas e inhumanas, tales como Estado de Sitio, Legislación de Emergencia, Consejos de Guerra, encarcelamiento de sindicalistas y de grandes masas de la población, etc.

7. Obra citada Pág. 42.

En general, las legislaciones de los países coinciden en prohibir la huelga de los funcionarios públicos, esto es a quienes prestan sus servicios a las entidades estatales. Pero esta prohibición sólo ha venido a darse en el siglo XX, pues las huelgas de tales funcionarios fue prácticamente un fenómeno desconocido en el siglo XIX. GUILLERMO CABANELLAS da la siguiente explicación:

“La abstención de los funcionarios públicos, en lo que a las huelgas respecta durante el siglo XIX, posee una explicación. Por entonces, la administración pública se circunscribía a la burocracia, sin más excepción tal vez que la de las fuerzas armadas. No explotaba servicios públicos, ni había servidores públicos que se sintieran explotados al estilo de los obreros. Los funcionarios constituían una de las canteras de la clase media, que entonces, tenía a gala considerarse por encima de los proletarios y, con ello la repulsa de la huelga, como medio de lucha para “los mal vestidos y peor calzados”.⁸

Pero las condiciones históricas cambiaron. El mismo desarrollo del capitalismo trajo consigo la necesidad imperiosa de que el Estado interviniera en todos los órdenes de la vida social; que tomara a su cargo un sinnúmero de actividades vitales para el desenvolvimiento de la sociedad; que organizara, dirigiera y administrara entidades de asistencia social; que se erigiera en prestador de servicios públicos; y que sus mismos órganos se ampliaran, tecnificaran y especializaran para el ejercicio de la autoridad. Todo esto ha determinado, entonces, que se forme el inmenso **ejército de los trabajadores del Estado**, en el que ya no se tiene como un honor o distinción el ser parte de la autoridad o el afán de servir a la sociedad, sino la simple necesidad de devengar un salario para poder subsistir. La proletarización ha tocado, pues, a las mismas puertas de la otrora tenida como una distinción honrosa y, con ella, todos los efectos consiguientes.

Como es obvio, también los servidores del Estado sienten, al igual que los trabajadores del sector privado, la necesidad de mejorar sus sueldos, de luchar por la estabilidad en sus empleos y de obtener una verdadera seguridad social para ellos y sus familiares. También en ellos empieza a surgir la conciencia de que son víctimas de un régimen que explota su trabajo, que no les remunera

8. “Derecho de los Conflictos de Trabajo”, pág. 274.

suficientemente para llevar a una vida decorosa; que les mantiene, en síntesis, en la inseguridad social. Sienten, entonces, la necesidad de unirse, de organizarse, de formar asociaciones o sindicatos para exigir el mejoramiento de sus condiciones de trabajo. Un paso más y la huelga se les aparece como el único medio de lucha para mejorar su nivel de vida, ante la imposibilidad de obtenerlo en otra forma. Estallan, entonces, las más estremecedoras huelgas de trabajadores estatales: desde quienes tienen a su cargo la preservación o restablecimiento de la salud de las personas, pasando por quienes sirven en la educación y la instrucción públicas, hasta quienes tienen como misión preservar el orden o la seguridad sociales. Recuérdense en este último caso las huelgas de agentes de policía que se han presentado en varios países.

Frecuentemente las huelgas de los servidores estatales asumen características de gran beligerancia, sobre todo cuando se trata de actividades imprescindibles en la vida social; es como si la conciencia de tales trabajadores de estar prestando unos servicios vitales para las gentes o para el sostenimiento del mismo Estado les estimulara extraordinariamente. Piénsese a este respecto en lo que comunmente ocurre en el desarrollo de huelgas que afectan servicios públicos tan esenciales como la energía eléctrica, acueducto, aseo, administración de justicia, recaudación de impuestos, comunicación, etc.

Para negarse a los funcionarios o trabajadores del Estado el derecho de huelga, se arguye que ellos son órganos o instrumentos que aseguran la permanencia de las instituciones públicas; que la interrupción en el ejercicio de sus funciones desnaturaría la función del Estado que, necesariamente, debe ser continua; que, en síntesis, se paralizaría la acción gubernamental y se pondría en peligro la seguridad y estabilidad del mismo Estado y de toda la sociedad.

— II —

EL DERECHO DE HUELGA EN COLOMBIA

La legislación laboral colombiana emplea el término **huelga** para referirse rigurosamente al ejercicio de un derecho reconocido en la Constitución⁹ y reglamentado al máximo por la ley para su ejercicio. Hasta tal punto llegó el celo del legislador en este

9. Artículo 18.

sentido que en el artículo 429 del Código Sustantivo del Trabajo se ocupó de dar la definición de huelga, como para evitar cualquier duda, ambigüedad e equívoco que pudiera presentarse. De tal manera que cuando se quiera hablar con precisión jurídica, sólo cabe hablar de huelga en la medida en que se aluda a una situación que se ajuste a la definición legal y a las demás normas que imponen requisitos y trámites para el legítimo ejercicio del derecho. Si no se dan tales presupuestos, el caso de que se trate no puede calificarse de **huelga**.

Jurídicamente, pues, en Colombia es impropio hablar de **huelgas legales**, expresión ésta redundante, porque la huelga, o es legal, o no es huelga; igualmente, no puede hablarse de **huelgas ilegales**, porque lo que es ilegal no es huelga; en esta expresión se encierra, pues, un contrasentido.

Como hecho exteriormente perceptible, la huelga aparece como una suspensión colectiva del trabajo; como una abstención de los trabajadores en la continuidad de la prestación de sus servicios al patrono. Pero es evidente que no es posible alcanzar la significación y contenido jurídicos del fenómeno si no se le enfoca y analiza a través de los presupuestos mismos que incluye el concepto **huelga** como institución en nuestro régimen normativo laboral, según lo que dejamos dicho más arriba. Par atal efecto debemos estudiar:

- I) ¿Qué debe entenderse por suspensión del trabajo?
- II) Características que debe asumir la suspensión del trabajo.
- III) La finalidad que persiguen los trabajadores.
- IV) Requisitos y procedimiento para la declaratoria de la huelga.
- V) La empresa o entidad patronal en donde ella se cumple.
- VI) La oportunidad en que ella se inicia.

1) QUE ES SUSPENSION DEL TRABAJO

Por suspensión del trabajo no puede entenderse sino la inacción total, la no realización de las labores a cargo de los trabajadores determinada no sólo por absoluta falta de la actividad psico-física correspondiente, sino, además, por su ausencia de los

sitios mismos de trabajo. Por eso la ley refiriéndose al momento de iniciarse el movimiento huelguístico, dice categóricamente: "Los trabajadores deberán abandonar el lugar del trabajo"¹⁰

En Colombia, pues, la única forma jurídica de realizarse la huelga es con la suspensión total del trabajo. Cualquiera otra modalidad que pretenda adoptarse por los trabajadores para llevarla a cabo, la desnaturaliza y los coloca fuera de la protección legal, tales como la simple disminución del ritmo del trabajo, bien sea poniendo un excesivo e innecesario empeño con el pretexto de ejecutarlo mejor ("trabajo a reglamento"), o bien ejecutando el trabajo con torpeza o lentitud, o sin poner mayor atención en lo que se hace, precisamente para que el resultado sea un trabajo mal ejecutado ("trabajo a desgano"). Tanto el "trabajo a reglamento" como el "trabajo a desgano", que bien pueden corresponder en nuestro medio, según el caso, a ciertas formas de actuar puestas en práctica por los trabajadores cuando se encuentran en conflicto con los patronos, denominadas indistintamente "plan tortuga" u "operación tortuga", constituyen verdaderos **saboteos** a la producción y pueden acarrear, por consiguiente, tantos perjuicios como la huelga misma, pero, por lo ya dicho, jurídicamente no la constituyen.

II) CARACTERISTICAS DE LA SUSPENSION DEL TRABAJO.

La suspensión del trabajo debe ser:

1. **Colectiva**. Según esto la huelga no es un derecho individual radicado en la persona de cada uno de los trabajadores, sino un derecho de la comunidad que ellos forman, encuéntrase o no organizada en sindicato. Más adelante veremos la forma como esa comunidad deberá declarar su voluntad de ejercer el derecho que la ley le reconoce.

2. **Voluntaria**. La huelga es el ejercicio de un derecho por parte de la comunidad de trabajadores, de tal manera que a ella y sólo a ella corresponde tomar libremente la decisión de suspender el trabajo. No es huelga, por consiguiente, la suspensión del trabajo determinada o impuesta por el patrono.

10. Decreto 2351 de 1965, artículo 32.

3. **Temporal.** La huelga no puede constituir la decisión de no volver a prestar los servicios al patrono en forma definitiva; en ellos siempre debe existir la intención y la voluntad de regresar al trabajo —una vez termine el movimiento— cualquiera fuese el término de duración y el resultado del mismo.

4. **Pacífica** Aunque en sí misma considerada la huelga es una medida de fuerza, una coacción colectiva que se ejerce sobre el patrono, su forma de manifestarse exteriormente no puede ir más allá de la simple suspensión del trabajo. Es una **medida de fuerza lícita** y legítimamente ejercida sólo en cuando se limite a la simple suspensión del trabajo por parte de los huelguistas. Ir más allá, desatando actos materiales de violencia, contra cualesquiera personas o cosas, o echar mano de otros medios que alteren el curso del movimiento, en forma tal que pueda decirse que él ya no se limita a la suspensión pacífica del trabajo, es penetrar en el terreno de lo ilícito, sancionándose con la declaratoria de ilegalidad, según lo previsto en el artículo 450, literal f) del Código Sustantivo del Trabajo.

5. **Ininterrumpida.** En el estado de huelga no puede haber soluciones de continuidad; una vez que se ha iniciado, se debe ir hasta el final, obténgase o no el resultado buscado. No puede suspenderse y regresar al trabajo, para luego reiniciar la huelga. “La reanudación de los trabajos implica la terminación de la huelga”, dice el inciso 2º del artículo 431 del Código Sustantivo del Trabajo. Es evidente, pues, que en Colombia no pueda emplearse el sistema de la **huelga intermitente**, esto es la huelga que se presenta con períodos alternos de suspensión del trabajo y reanudación del mismo, para suspenderlo nuevamente después y así sucesivamente.

III) FINALIDAD QUE PERSIGUEN LOS TRABAJADORES

El artículo 18 de la Constitución Nacional, consagratorio, como ya lo hemos dicho, del derecho de huelga, nada dice sobre la finalidad con que pueda ser ejercido. Es el Código Sustantivo del Trabajo, al definir en el artículo 429 la huelga, el que establece cuáles deben ser los fines que se propongan los trabajadores en ejercicio de ese derecho, y de manera clara, precisa e indubitable señala o especifica únicamente los “económicos y profesionales propuestos a sus patronos”.

Exigiéndose por la ley que los fines perseguidos por los trabajadores con la huelga sean de naturaleza económica y profesional, se excluye, por consiguiente, la posibilidad de que ella pueda utilizarse para la consecución de fines distintos. En esta forma quedan proscritas de nuestro derecho las llamadas “**huelgas políticas**” y las “**huelgas de protesta**”.

Por otra parte, esos fines deben tener **directa relación con los huelguistas**, es decir, que éstos busquen su propio beneficio y **no el de otros trabajadores ajenos al movimiento**. Con esto se excluye la legitimidad de las llamadas “huelgas de solidaridad” o de “simpatía”.

Igualmente, al exigir la ley que los fines perseguidos por los huelguistas hayan sido “propuestos a sus patronos”, indica que los trabajadores debieron haberlos dado a conocer previamente al respectivo patrono mediante la presentación del correspondiente pliego de peticiones para su negociación en las etapas previstas en la ley y siguiendo el procedimiento establecido en ella.¹¹ De acuerdo con esto, en Colombia no pueden haber huelgas con **fines ocultos** o no expresados con la debida anterioridad a los patronos.

El hecho de que los trabajadores pretendan perseguir **fines distintos** a los exclusivamente económicos o profesionales, conlleva como sanción la **ilegalidad** de la suspensión colectiva del trabajo.¹²

IV) REQUISITOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA DECLARATORIA DE HUELGA

Con respecto a la declaratoria de la huelga debemos estudiar tres puntos:

- a) Quién puede hacerla.
- b) Forma de hacerla.
- c) Oportunidad para hacerla.

a) Al estudiar las características que debe asumir la suspensión del trabajo dijimos que una de ellas es la de ser colectiva, y que de tal característica se deduce que el derecho de huel-

11. Véase artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo.

12. Véase artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, literales B) y G).

ga no es de naturaleza individual, o sea que no pertenece a cada uno de los trabajadores por separado, sino que es un derecho de la comunidad que ellos forman.

Siendo un derecho de la comunidad de trabajadores, es obvio, entonces, que la voluntad de ir a la huelga debe expresarse en un **acto colectivo**, para lo cual deberá celebrarse la correspondiente **reunión**, es decir, que la suspensión del trabajo como hecho concreto deberá estar precedida de la correspondiente **declaración formal**. Es que la huelga no es simplemente una abstención del trabajo, sino una voluntad de no trabajar, previamente concertada y declarada expresamente así.

Si la comunidad de trabajadores se encuentra organizada sindicalmente, al menos en su mayor parte, la declaratoria de huelga corresponde hacerla a la **Asamblea General**, como órgano sindical máximo que es, y en ejercicio de una función que es exclusiva de ella, por disposición legal.¹³ Para que los sindicatos puedan ejercer el derecho de huelga basta que tengan como afiliados más de la mitad de los trabajadores de la empresa, pero para la reunión de la Asamblea General que se convoca para tal efecto y para la decisión misma, basta el simple Quórum estatutario. En estas condiciones, puede ocurrir que la decisión de ir a la huelga, en la práctica, resulte tomada por una minoría de los trabajadores, lo cual, aparentemente, es absurdo, pero en realidad no lo es porque los actos de las asambleas sindicales son imputables a la organización misma, y no individualmente a sus afiliados.

Si la comunidad de trabajadores no está organizada mayoritariamente en sindicato, la declaratoria de la huelga debe hacerse por la mayoría de los trabajadores que la integran, debidamente reunida para tal efecto.

b) La forma de expresarse la voluntad de los trabajadores de declarar la huelga, por mandato de la ley, no puede ser sino "en votación secreta", lo cual quiere decir, lógicamente, que debe utilizarse la correspondiente papeleta por cada uno de los votantes.

c) En cuanto a la oportunidad para la declaratoria de la huelga, debe tenerse en cuenta que ella no es posible sino una vez terminada la **etapa de conciliación** y siempre que no haya transcurrido un término mayor de dos meses, pues el artículo

13. Artículo 376 del Código Sustantivo del Trabajo.

lo 450 del Código Sustantivo del Trabajo sanciona con la declaratoria de **ilegalidad** las suspensiones colectivas del trabajo que se declaran después de dos meses de terminada la etapa de conciliación (literal e).

El artículo 31, inciso 1, del Decreto 2351 de 1965 ordena que antes de realizarse la Asamblea que se convoque para que los trabajadores decidan si declaran la huelga, "se dará aviso a las autoridades del trabajo para que éstas puedan presenciar y comprobar su desarrollo".

En vez de declarar huelga, los trabajadores tienen también la opción de votar por la convocatoria de un **tribunal de arbitramento obligatorio**.

Finalmente, debe anotarse que la ley es sumamente exigente en cuanto a los requisitos de fondo y de forma que deben satisfacerse para la declaratoria de la huelga, pues su omisión o no cumplimiento de los mismo se sanciona con la **ilegalidad**.¹⁴

V) LA EMPRESA O ENTIDAD PATRONAL EN DONDE SE CUMPLE LA SUSPENSION DEL TRABAJO.

De conformidad con el artículo 18 de la Constitución Nacional, la huelga no se permite en los **servicios públicos**, de tal manera que toda suspensión del trabajo que pretendan realizar los trabajadores en una empresa o entidad patronal a título de lo que jurídicamente se entiende como huelga, debe excluir la posibilidad de que la empresa o entidad patronal afectada **desarrolle actividades** de servicio público. No dice la Constitución qué debe entenderse por servicio público, ni mucho menos hace alguna enumeración de actividades laborales que se califiquen como tal; lógicamente ha de entenderse, pues, que es a la ley a la que corresponde decir qué es un **servicio público**, o al menos, señalar las actividades que lo sean.

La noción de servicio público no parece que le corresponda fijarla o establecerla al Derecho del Trabajo. Su estudio desde el punto de vista jurídico y aun doctrinario, es materia más propia del Derecho Administrativo. Así pareció entenderse a la expedición del Código Sustantivo del Trabajo.

14. Artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo.

Fue posteriormente, con el Decreto 753 de 1956, cuando vino a incorporarse a la legislación laboral la definición de servicio público. Por consiguiente, a ella debe atenderse cuando quiera que para efectos laborales se precise de tal noción.

La definición de servicio público contenida en el artículo 1º del Decreto extraordinario 753 de 1956, inciso 2º, tenía como finalidad servir de pauta al Gobierno para el ejercicio de la facultad conferida en el literal i), de declarar como servicio público cualquier actividad de interés para "la seguridad, sanidad, enseñanza" y "la vida económica o social del pueblo". Para el ejercicio de esta facultad, era menester oír previamente el concepto del Consejo de Estado. Este literal fue derogado por la Ley 48 de 1968, artículo 3º, ordinal 4, con lo cual podría decirse que la definición de servicio público del Decreto 753 de 1956 perdió su interés o importancia, ya que volvió a ser de competencia del legislador la calificación que haya de darse de servicio público a cualquier actividad distinta de las que ya han sido declaradas legalmente como tal.

Sin embargo, consideramos que esa definición legal sigue teniendo utilidad conceptual para enfocar críticamente la prohibición que rige indiscriminadamente para los **empleados públicos** y los **trabajadores oficiales** de hacer huelga, pues, en nuestro concepto, no basta para negarse el derecho de huelga por tenerse la calidad de empleado público o de trabajador oficial, sino que, además, es menester que quienes así se encuentren clasificados presten sus servicios a empresas o entidades que, conforme a la definición legal de servicio público, desarrollen verdaderas actividades que puedan quedar comprendidas en la misma.

En efecto, el inciso 2º del artículo 1º del Decreto extraordinario 753 de 1956, dice:

"Para este efecto (el de prohibición de huelga en los servicios públicos) se considera como servicio público toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas".

Pues bien, puede darse el caso de que las entidades oficiales exploten industrias o desarrollen cualesquiera otras actividades que no tiendan a satisfacer "necesidades de interés general", como lo exige la definición antes transcrita, entendiéndose por tales

aquellas que dicen relación al bienestar y progreso sociales, vgr., las fábricas de licores, que son un monopolio de explotación de los departamentos, con las cuales se fomenta es el vicio del alcoholismo, se atenta contra la salud y se propicia la degradación humana. En casos como este, no es ilógico y carente de buen sentido el considerar que se trata de un servicio público y que, por lo tanto, los trabajadores vinculados a tales actividades no pueden ejercer el derecho de huelga?

La anterior crítica nos lleva a la conclusión de que no toda actividad estatal debiera entenderse como servicio público, como en efecto lo entiende el literal a) del artículo 1º del Decreto 753 de 1956, al establecer que todas las actividades que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público constituyen servicio público. Mejor hubiese sido que la ley omitiera la definición de servicio público, a fin de que no llegara a darse alguna contradicción entre los presupuestos de ella y la enumeración indiscriminada de actividades que se califican como de servicio público, como ocurre con el citado literal a).

Para los fines de este estudio no es del caso enumerar las actividades actualmente calificadas legalmente como servicio público. Nos limitamos a decir que ellas están previstas en los literales a) a h), del artículo 1º del Decreto 753 de 1956, y, además, en los siguientes decretos: 414 y 437 de 1952; 1543 de 1955; 1593 de 1959, y 1167 de 1963.

VI) OPORTUNIDAD LEGAL PARA LA INICIACION DE LA HUELGA.

La declaratoria de huelga es apenas la manifestación de la voluntad de los trabajadores de llevarla a cabo, pero no la huelga misma; ni siquiera les es permitido iniciarla de inmediato, una vez concluido el acto de su declaratoria, pues la ley ha interpuesto entre éste y el momento de la iniciación del movimiento huelguístico un período de tiempo, el cual es costumbre denominarlo "pre-huelga". En efecto, para la iniciación de la huelga la ley establece:

1. Un **término mínimo** que debe transcurrir desde su declaratoria, y que es de cinco (5) días.
2. Un **término máximo** que pueden dejar transcurrir los trabajadores desde su declaratoria, y que es de treinta (30) días.

A pesar de que la ley ha establecido estos términos tan perentorios, sin embargo, nada dice sobre la sanción que conlleve su inobservancia, esto es, si el movimiento huelguístico se inicia antes de los cinco días posteriores a su declaratoria, o después de los treinta.

EFFECTOS JURIDICOS DE LA HUELGA

1. Por disposición legal, como ya lo vimos, la huelga es una simple suspensión temporal del trabajo. Se explica, entonces, muy bien lo establecido en el artículo 449 del Código Sustantivo del Trabajo al disponer que la huelga "sólo suspende los contratos de trabajo por el tiempo que dure". Cabe aquí resaltar como un fenómeno eminentemente colectivo, cual es el estado de huelga, viene así a incidir individualmente en cada uno de los trabajadores al quedar suspendidos sus contratos de trabajo.

Téngase en cuenta que la suspensión de los contratos de trabajo por efecto del estado de huelga no depende ni de las partes trabadas en el conflicto, sindicato y patrono, ni de la voluntad de cada uno de los trabajadores; se trata de una causal de suspensión legal, no sólo por lo dispuesto en el artículo 449, ya citado, sino por lo establecido en el artículo 51, ordinal 7º, del Código Sustantivo del Trabajo, en el mismo sentido.

Durante la huelga **se suspende**, pues, para los **trabajadores la obligación de prestar sus servicios**, y para el **patrono la obligación de pagar los salarios**; además, **el tiempo que ella dure podrá ser descontado para efectos de las prestaciones sociales**.

Recuérdese también que no obstante la suspensión de los contratos de trabajo, aun durante el tiempo que dure la huelga continúan a cargo del patrono los riesgos por muerte y enfermedad que le puedan sobrevenir a los trabajadores, de conformidad con el artículo 53 del Código Sustantivo del Trabajo.

2. Si la huelga sólo suspende los contrato de trabajo, es lógico que el patrono no puede contratar otros trabajadores para remplazar a los huelguistas, ni definitiva ni temporalmente; se le impone así al patrono una **obligación de no hacer**.

Excepcionalmente, la ley permite la vinculación de personal para evitar graves perjuicios al patrono y en cuanto se hiciese necesario para la seguridad y conservación de "talleres, locales,

equipos, maquinarias o elementos básicos", pero sólo en el caso de que los huelguistas no permitan el trabajo de los compañeros que laboran habitualmente en esas dependencias. La autorización para contratar el personal que sea indispensable para los efectos ya dichos es de competencia del **Inspector del Trabajo**. Es obvio que el patrono no puede emplear ese personal en oficios distintos a los permitidos expresamente por la ley. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los contratos de trabajo celebrados en estas condiciones son eminentemente **temporales**, esto es, por el tiempo que dure la huelga y en ningún momento se puede pretender por el patrono reemplazar definitivamente a los huelguistas de tales dependencias, pues una vez terminado el movimiento todos los trabajadores deben retornar a los sitios de trabajo y en los mismos oficios que tenían al iniciarse la huelga, y es obligación del patrono permitirselo.

3. Actualmente la huelga en Colombia tiene como consecuencia la paralización de las actividades laborales en la empresa en donde se hubiese declarado, con la excepción que acabamos de estudiar; por lo cual quienes hubieran conformado minoría antihuelguista deben acatar la decisión de la mayoría y suspender también sus labores, de tal manera que ninguna autoridad puede patrocinar o autorizar su ingreso al trabajo, por más que así pretendan solicitarlo o exigirlo.

La obligación de la minoría que hubiese estado en desacuerdo con la huelga de respetar la decisión de la mayoría fue una de las trascendentales reformas operadas al Código Sustantivo del Trabajo en su parte colectiva por el Decreto Ley 2351 de 1965, pues antes las autoridades tenían que enfrentar un grave problema: de una parte, garantizar el ejercicio del derecho de huelga, y, de otra, brindar protección a los trabajadores que quisieran laborar, lo cual generaba choques o enfrentamientos entre huelguistas y no huelguistas que no pocas veces degeneraron en hechos sangrientos protagonizados por unos y otros, o por la misma fuerza pública, que, so pretexto de garantizar el ejercicio del derecho al trabajo de los no huelguistas, cometían toda clase de excesos y atropellos contra los huelguistas, llevando éstos, como es lógico, la peor parte. Este absurdo régimen resultaba, pues, en la práctica, una verdadera burla al derecho de huelga.

4. La huelga es el ejercicio legítimo de un derecho y, como tal, a nadie le es lícito o permitido tratar de impedirlo u

obstaculizarlo en cualquier forma. Precisamente, el artículo 309 del Código Penal tipifica como un delito el impedir materialmente el ejercicio del derecho de huelga, turbarlo o ejercer represalias por tal motivo. A las autoridades de policía les corresponde otorgar a los huelguistas toda clase de garantías y, por consiguiente, deben tomar las medidas preventivas y represivas que se hicieren necesarias.

— III —

SUSPENSION COLECTIVA ILEGAL DEL TRABAJO

Hasta ahora hemos estudiado lo que jurídicamente debe entenderse por huelga. Veamos ahora qué ocurre, según la ley, cuando se producen suspensiones colectivas del trabajo que no obedecen a los presupuestos jurídicos de la huelga. Para ello, transcribimos las siguientes disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo:

"Artículo 450. CASOS DE ILEGALIDAD Y SANCIONES.¹ La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de un servicio público;
 - b) Cuando persiga fines distintos de los profesionales o económicos;
 - c) Cuando no se hayan cumplido previamente los procedimientos de arreglo directo y de conciliación en forma legal;
 - d) Cuando haya sido declarada con violación de lo dispuesto en el artículo 444;
 - e) Cuando se declare después de dos (2) meses de terminada la etapa de conciliación;
 - f) Cuando no se limite a la suspensión pacífica del trabajo, y
 - g) Cuando se promueva con el propósito de exigir a las autoridades la ejecución de algún acto reservado a la determinación de ellas.
2. Declarada la ilegalidad de una suspensión o paro del trabajo, el patrono queda en libertad de despedir por tal motivo a quienes hubieren intervenido o participado en él, y respecto a los trabajadores amparados por el fuero, el despido no

requerirá calificación judicial. En la misma providencia en que se decrete la ilegalidad se hará tal declaración y se suspenderá por un término de dos (2) a seis (6) meses la personería jurídica del sindicato que haya promovido o apoyado la suspensión o paro del trabajo, y aun podrá decretarse su disolución, a juicio de la entidad o funcionario que haga la calificación.

3. Las sanciones a que se refiere el inciso anterior no excluyen la acción del patrono contra los responsables para la indemnización de los perjuicios que se hayan causado".

"Artículo 451. DECLARATORIA DE ILEGALIDAD. La ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo será declarada administrativamente por el Ministerio del Trabajo. La providencia respectiva deberá cumplirse inmediatamente, y contra ella sólo procederán las acciones pertinentes ante el Consejo de Estado.

2. La reanudación de actividades no será óbice para que el Ministerio haga la declaración de ilegalidad correspondiente.
3. En la calificación de suspensiones colectivas de trabajo por las causales c) y d) del artículo anterior no se toman en cuenta las irregularidades adjetivas de trámite en que se haya podido incurrir".

Con respecto a las causales de ilegalidad previstas en el artículo 450, ya nos referimos a ellas al estudiar el derecho de huelga y la forma de su ejercicio. Aquí sólo nos ocuparemos, por consiguiente, del régimen legal aplicable a las suspensiones colectivas del trabajo que por no obedecer a los presupuestos jurídicos de la huelga se consideran como ilegales.

1. Al decir la ley que "La ilegalidad de una suspensión o paro colectivo del trabajo será declarada administrativamente por el Ministerio del Trabajo", se significa claramente que no **existen paros ilegales automáticos** o por simple ministerio de la ley, sino que es menester que una autoridad estatal competente, en este caso el Ministerio del Trabajo, una vez comprobado el hecho de la suspensión colectiva y de que él pueda encuadrarse en cualquiera de las causales de ilegalidad establecidas en el artículo 450, haga la correspondiente declaración en una **resolución** que debe llenar los correspondientes **requisitos de un acto administrativo**, tanto de **fondo** como de **forma**.

Cabe aquí preguntar: fuera de los hechos enumerados por el artículo 450, hipótesis de ilegalidad, habrá otros a los que pueda aplicarse tal sanción? Consideramos que no, pues por tratarse de una norma sancionatoria es de aplicación restrictiva o taxativa, sin que sea posible ni siquiera la aplicación analógica; es decir, sólo los hechos a que se refiere el artículo 450, y sólo ellos, acarrear la sanción de ilegalidad; otros distintos a ellos, a pesar de la similitud o semejanza que puedan tener, carecen por completo de relevancia jurídica para tal efecto. Para llegar a esta conclusión nos basamos en la forma categórica y terminante con que se inicia el mismo artículo 450:

“La suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos...”.

Si el legislador hubiese querido dotar al Ministerio del Trabajo de alguna facultad más amplia en cuanto a la apreciación del hecho para efectos de aplicación de la sanción, lo hubiese dicho expresamente o, por lo menos, no habría usado expresiones tan categóricas y precisas. Refuerza nuestra tesis el hecho de que la declaratoria de ilegalidad **no es potestativa o discrecional** sino que es el ejercicio de una función atribuida por la ley al Ministerio; se trata pues, como dicen los expositores de Derecho Administrativo, de una **competencia reglada**.

Debe tenerse en cuenta, que, con arreglo a principios generales del Derecho y de hermenéutica jurídica, las normas prohibitivas o punitivas de acciones o de omisiones, o restrictivas de derechos o de libertades, son de aplicación restrictiva y no admiten alcances generales o aplicación analógica.

Debemos insistir en este punto porque encontramos absolutamente inaceptable el punto de vista del autor colombiano GUILLERMO CAMACHO HENRIQUEZ, quien en su obra “DERECHO DEL TRABAJO”, tomo II, a la lista de causales previstas en el artículo 450, agrega otras, por su propia iniciativa, para las cuales la ley no han previsto sanción expresa alguna, y mucho menos la de ilegalidad.

2. Por los términos utilizados en el Art. 451, se deduce que la declaratoria de ilegalidad procede a hacerse officiosamente por el Ministerio, pero ello no obsta para que alguna persona con suficiente interés, vgr., el patrono o su representante u otra autoridad estatal interesada, solicite o demande la declaratoria de ilegalidad.

La declaratoria de ilegalidad puede hacerse tanto mientras se está desarrollando el movimiento, como también cuando él hubiese ya terminado, es decir, no por el hecho de que el ministerio no hubiese intervenido para dictar la resolución mientras él se desarrollaba, pierde su competencia para hacer la declaratoria de ilegalidad.

Debe tenerse en cuenta que aunque la resolución ministerial sea **declarativa** y, consiguientemente, se refiere a un hecho anterior, sus efectos jurídicos únicamente operan a partir de ella, de tal manera que sólo con base en ella puede el patrono hacer los despidos de los trabajadores para los que hubiese sido facultado, y el mismo Ministerio sancionar a la organización sindical. Estos quiere decir que la declaratoria de ilegalidad no convalida o legaliza los despidos que el patrono hubiese hecho antes de expedirse la resolución ni las sanciones que por razón del paro en forma precipitada haya aplicado el Ministerio al sindicato.

3. Cosa sumamente grave es que la ley haya establecido que en contra de la resolución ministerial que declara la ilegalidad de una suspensión colectiva del trabajo no procedan sino las acciones ante el Consejo de Estado, esto es, las denominadas **acciones “de nulidad y “de plena jurisdicción”**. No caben, pues, los recursos ordinarios de **reposición y apelación** por la vía administrativa. Decimos que ello es sumamente grave porque bien conocida es la lentitud con que marchan los procesos ante la Jurisdicción contencioso Administrativa, pues a veces transcurren años enteros sin que haya habido una decisión definitiva sobre los litigios.

Lo dicho anteriormente es tanto más grave si se tiene en cuenta que el Ministerio no acostumbra abrir ninguna investigación o proceso administrativo propiamente dicho, en forma que garantice al sindicato y a los trabajadores la defensa de sus derechos, escuchando sus razones o presentando pruebas a su favor. Frente a él no hay sino una parte: el patrono con sus alegaciones y sus pruebas, expuestas a su antojo, las primeras; prefabricadas a su favor las segundas. Piénsese, pues, en cuántas arbitrariedades e injusticias pueden llegar a cometerse. Por otra parte, téngase en cuenta que la justicia del trabajo tradicionalmente se ha declarado sin ninguna facultad legal para examinar el fondo mismo de la resolución, cuando le corresponde conocer de los juicios promovidos por los trabajadores despedidos con base en la resolución, y se limita a verificar o comprobar si se cumplieron determinadas formalidades, vgr., si fue notificada.

4/ Dice la ley que "la providencia deberá cumplirse inmediatamente". Veamos:

a) La resolución adquiere **firmeza** una vez que ha sido notificada, ya que no admite los recursos que generalmente proceden por la vía administrativa, a saber: reposición y apelación.

b) Los trabajadores están obligados a reintegrarse al trabajo una vez hayan tenido conocimiento de la resolución ministerial. Su insistencia en el movimiento los coloca en una situación de más graves consecuencias, pues, aparte de los despidos que el patrono queda facultado para hacer en virtud de la resolución que declara la ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo, podría alegar otras causales legales de despido, ya de orden individual, vgr., abandono del puesto, incumplimiento de las obligaciones del trabajador, etc., o sea, que para despedir a quienes persisten en el movimiento el patrono no necesita realizar ningún trámite ante las autoridades administrativas del trabajo.

c) Con respecto al patrono, las facultades que se le otorgan para hacer despidos no pueden ser ejercidas de inmediato, pues debe dar cumplimiento a los trámites previstos en el Decreto Reglamentario 2164 de 1959 y en las resoluciones 1064 y 1091 de 1959, y 0342 de 1977.

Respecto a la facultad que se otorga al patrono para despedir a los trabajadores que hubiesen participado en el cese de actividades declarado ilegal, ha de decirse que la facultad que se le da no puede ejercerse en forma arbitraria, indiscriminada o ilimitada.

Una cosa es que la suspensión colectiva de trabajo se declare ilegal, como hecho impersonal y general, aunque manifiesto y objetivo; y otra las consecuencias que de tal declaratoria se producen para los trabajadores participantes, considerados individualmente. Pues bien, puede decirse que el patrono puede despedir:

a. A quienes hubiesen participado en el paro con conciencia, es decir, conociendo o sabiendo lo que se hace y con voluntad libre, o sea que no se hayan visto forzados a tomar tal determinación por razón de las circunstancias, es decir, por la coacción moral o material que se hubiera podido ejercer sobre ellos.

b. A quienes persistan en la suspensión después de expedirse y notificarse la resolución de ilegalidad.

La resolución ministerial crea apenas la posibilidad del despido en forma abstracta e impersonal. Si el patrono quiere ejer-

cer la facultad que se le otorga, le corresponde hacerla concretar y personalizar en cada uno de los trabajadores que pretende despedir; para tal efecto, deberá presentar ante el Inspector del Trabajo la lista de los trabajadores que haya de despedir; tal funcionario levantará un informativo, a fin de demostrar plenamente la participación de tales trabajadores en el paro, con conciencia y voluntad.

La investigación debe adelantarse con audiencia y participación de los trabajadores afectados, a fin de permitirles el ejercicio de los derechos de defensa y puedan solicitar la práctica de pruebas, designar apoderado, etc.

La investigación debe culminar con una resolución del funcionario competente, la cual se notificará en legal forma y, como es obvio, en contra de ella puede interponerse los recursos de **reposición y apelación** por las partes. En tal resolución se dirá qué trabajadores pueden ser despedidos y quiénes no, de acuerdo con lo que se hubiere demostrado en la investigación.

Es obvio que el patrono no puede hacer despido alguno hasta tanto no haya quedado en firme la resolución del funcionario. Pero, por otra parte, debe proceder a hacer los despidos a la mayor brevedad, pues sería una monstruosa injusticia el reservarse la facultad que se le otorgó para cuando lo estime más conveniente a sus intereses, manteniendo en la zozobra y tensión indefinidas a sus trabajadores.

¿Podrá el patrono, en vez de esperar a que el Ministerio del Trabajo declare la ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo, despedir a los trabajadores, alegando, vgr., el abandono del puesto, o la falta al trabajo sin justificación, etc.? Consideramos que no, porque se está es frente a una **situación** colectiva para la cual la ley ha establecido un **tratamiento especial**, y el patrono debe atenerse es a ese régimen y no al individual. No le es lícito, pues, al patrono entrar a calificar como individuales situaciones que son evidentemente de naturaleza colectiva. Cosa distinta es el despido que puede hacer de quienes persisten en el movimiento después de notificada la resolución que declara su ilegalidad, como ya lo vimos antes.

5. Las drásticas sanciones que, siguiendo el artículo 450, se imponen en caso de la declaratoria de ilegalidad de una suspensión colectiva del trabajo no pueden menos de asombrar,

máxime si se tiene en cuenta que no todas las causales ostentan la misma gravedad, ni resulta siempre fácil evitar que se produzcan los hechos que las constituyen.

Consideramos como una verdadera mostruosidad jurídica que por obra de una **simple resolución ministerial**, se pueda disponer de derechos de tanta entidad como son el de **asociación sindical**, el **del fuero sindical** y la **estabilidad en el empleo**. En efecto, suspender personería de sindicatos y aun llegar a ordenar su disolución; autorizar despidos de trabajadores, aun de los que tienen fuero sindical, es dotar al Ministerio de Trabajo de funciones que sólo debieran ejercerse por las autoridades jurisdiccionales, que son las que deben considerarse, en un verdadero régimen de derecho, como competentes para decidir sobre derechos individuales, a fin de rodear adecuadamente de toda clase de garantías a quienes se considere que deben sufrir las consecuencias de la declaratoria de ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo.

Es verdaderamente absurdo que en un estado de derecho en el que se respeten los derechos y garantías individuales y se aplique el **principio de la separación de las ramas del poder público**, se den a una autoridad administrativa **potestades tan exorbitantes** y, por otra parte, **ajenas a la naturaleza de las facultades y funciones que son propias de la rama ejecutiva**.

Por lo anteriormente expuesto, pensamos que el artículo 450 en su parte sancionatoria riñe de modo ostensible con normas y principios superiores establecidos en la Constitución Nacional.

6. ¿Qué ocurre con el conflicto colectivo que ha desembocado en la declaratoria de ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo por parte del Ministerio del Trabajo? He aquí un interrogante de importancia suma y que, sin embargo, la ley deja sin respuesta alguna.

Tratando de encontrar alguna solución, empezamos por afirmar que no consideramos que la declaratoria de ilegalidad tenga la virtualidad de poner término al conflicto cuando él se hubiese iniciado regularmente, esto es, conforme a la ley, y cuya irregularidad sólo viene a producirse por hechos o circunstancias posteriores. Fundamos este punto de vista en el siguiente razonamiento.

a) La ley no ha dicho por parte alguna que la declaratoria de ilegalidad de la suspensión colectiva del trabajo por el

Ministerio del Trabajo produzca **efectos sobre todo el conflicto**, hasta el punto de dejarlo terminado. Ni siquiera tácitamente es posible hacer tal deducción.

b) Por el contrario, de los mismos términos del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo se puede claramente concluir que lo sancionado por la ley es únicamente el hecho de la suspensión colectiva del trabajo y no todo el conflicto desde su iniciación, pues sería absurdo y el máximo de injusticia sancionar hechos o actos anteriores que se hubiesen producido con arreglo a todas las formalidades y requisitos legales. En efecto la ley dice: "la suspensión colectiva del trabajo es ilegal.....".

Ahora bien, examinando las siete causales de ilegalidad previstas en el artículo 450 encontramos que es perfectamente posible que pueda darse el caso de **conflictos permitidos por la ley**, iniciados y desarrollados con toda regularidad, hasta el momento en que se produjo la suspensión colectiva del trabajo, como ocurre con las causales a), c), y d); e inclusive, que la suspensión colectiva del trabajo se hubiese estado desarrollando en perfecta armonía con la ley hasta cuando devino alguno de los factores o circunstancias que la tornan en ilegal, como ocurre con las causales b) y f). Queda sólo una causal, la c), que se funda en un hecho anterior a la suspensión del trabajo.

Según los anteriores presupuestos, ¿cuál será, pues, la solución para el problema que hemos planteado? La respuesta no puede ser distinta a esta: como la declaratoria de ilegalidad solo tiene a sancionar la suspensión colectiva del trabajo en razón de las causales enumeradas en el artículo 450, es obvio que **el conflicto sólo se afecta de ilegalidad a partir del momento en que se producen los hechos que las constituyen**; el anterior desarrollo queda intacto. Por consiguiente, el conflicto **puede proseguirse, subsanando las irregularidades en que se hubiese incurrido**, dándole al mismo el curso normal que legalmente le corresponde.

Encontramos sí un inconveniente para la continuación inmediata del conflicto en la forma en que lo hemos dicho, y es cuando el sindicato promotor del conflicto haya sido sancionado con la **suspensión de su personería jurídica**, caso en el cual será menester esperar a que le sea restituída.

LA CRISIS DEL DERECHO DE HUELGA EN COLOMBIA

La Constitución Nacional no establece **ningún límite temporal** al ejercicio del derecho de huelga. Consecuente con ello, el Código Sustantivo del Trabajo, expedido mediante los Decretos 2363 y 3743 de 1950, tampoco lo hizo, ni mucho menos otorgó a ninguna autoridad estatal poder o facultad para que lo hiciera. Así, pues, las huelgas de trabajadores podían tener el carácter de **indefinidas**. En ellas se enfrentaban y medían sus fuerzas y su capacidad de resistencia la parte patronal y la parte trabajadora, **sin ninguna limitación en el tiempo ni intervención extraña alguna** que les impusiera su autoridad en orden a la solución o terminación del conflicto.

Pasaron los años y con ellos se fue viniendo la avalancha de leyes y de decretos con fuerza de ley, expedidos estos últimos, unas veces, en virtud de las facultades que le otorga al Gobierno el régimen del Estado de Sitio, o por facultades legislativas que le ha otorgado el Congreso al Presidente de la República, otras, que han ido arrebatando a la clase trabajadora derechos y garantías conquistados en árduas luchas desde hacía muchos años, siendo, quizá, **el derecho de huelga el más afectado**. En efecto, no otra cosa significan la **ampliación de actividades laborales calificadas como de servicio público**, para suprimirle a los trabajadores vinculados a ellas el derecho de huelga; el otorgamiento de **poderes discrecionales al Ministerio de Trabajo para limitar en el tiempo el ejercicio de derecho de huelga** (Decreto 939 de 1966); otorgamiento de **facultades al Presidente de la República para poner término a la continuación de huelgas** que se estén desarrollando en un momento dado, si, previo el concepto favorable de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, se llegase a considerar que **por su naturaleza o magnitud afectan "de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto"**. (Ley 48 de 1968).

De la facultad otorgada al Ministerio del Trabajo de convocar Tribunales de Arbitramento obligatorios después de transcurrido el término de cuarenta (40) días de estar desarrollándose un movimiento huelguístico, cuando las partes de común acuerdo o los trabajadores no lo soliciten, y, en consecuencia, ordenar a los huel-

guistas el regreso a sus labores según lo dispuesto en el decreto 939 de 1966, así como también de la facultad al Presidente de la República otorgada en la ley 48 de 1968, artículo 3º, numeral 4º, se hace, pues, evidente que de **indefinida** que antes podía ser la huelga y, por consiguiente, ilimitado en el tiempo el ejercicio de tal derecho, hoy, en cambio, aparece fácil y caprichosamente limitable por medio de una simple resolución ministerial o de un decreto del Presidente de la República. En estas condiciones, el derecho de huelga en Colombia ha llegado a ser tan precario que bien puede decirse que en la práctica llega a desaparecer.

Por nuestra parte, consideramos que las facultades conferidas al Ministerio del Trabajo y al Presidente de la República en los ordenamientos legales ya citados, **riñen abiertamente con la Constitución**, puesto que ésta todo lo que dice con respecto a las leyes sobre huelgas es que **reglamentarán su ejercicio, y reglamentar el ejercicio de un derecho no es ponerle límites o restringirlo, sino disponer la mejor forma de hacerlo efectivo mediante normas de simple trámite o procedimiento**. En efecto, la Constitución Nacional, en realidad, establece la **huelga indefinida** y no autoriza al legislador para limitarla o restringirla, salvo cuando se trata de servicios públicos.

En todo caso, las facultades que se han otorgado al Ministerio de Trabajo y al Presidente de la República de limitar en el tiempo el derecho de huelga **perjudican a los trabajadores y sólo benefician a los patronos**, pues sabiendo éstos que el movimiento huelguístico puede llegar a tener una duración tan precaria, se prepara previamente para afrontarlo, haciendo intensificar la producción y trasladando las mercancías a otros lugares distintos de la empresa, para venderlas durante la huelga. Precisamente, esto es lo que en la práctica ha venido ocurriendo. Inclusive, se les ha dado a los patronos un medio de que solucionen eventuales problemas de superproducción y de escasez de venta de sus mercancías, pues bien fácil les queda **propiciar subrepticionalmente la huelga**, asumiendo **posiciones intransigentes** en la negociación de los pliegos de peticiones, con lo cual salen ganando ya que durante el movimiento huelguístico no pagarán salarios y el tiempo de su duración podrán descontarlo para efectos de prestaciones sociales.

El derecho de huelga ha entrado, pues, en **crisis** en Colombia, **aún antes de que hubiera llegado a su verdadera consolidación institucional**. Pero la crisis del derecho de huelga es **también la**

crisis de su prohibición para quienes, según la Constitución y la ley, carecen de él, y hasta **la crisis de la reglamentación legal para su ejercicio**. Díganlo, si no, los innumerables movimientos huelguísticos que han venido sacudiendo al país de un tiempo para acá, **desbordando todas las prohibiciones o haciendo caso omiso de todas las reglamentaciones** o trámites previos para su declaratoria y efectividad.